民國叢書

第四編

·22·

政治・法律・軍事類

中國省行政制度

施養成著

中國縣政概論

程方著

上海書店

中國省行政制度

施養成著

中華民國三十五年十月重慶初版
中華民國三十六年五月上海初版
㊥(35005渝報紙)
國立西南聯合大學行政研究室叢書
中國省行政制度一册
定價國幣拾貳元
印刷地點外另加運費
著作者 施養成
發行人 朱經農
上海河南中路
印刷所 商務印書館印刷廠
發行所 商務印書館
各地

本書據商務印書館1947年版影印

錢序

「省行政制度」是施君養成歷了五年多的功夫而寫成的。在起先的一年半，他在行政研究室工作，進行尚快。以後他經過高考，先後服務於雲南建設、民政兩廳。以考試受訓及服官的餘暇，繼續做研究的工作，進行免不了較慢。

這本書有甚多可以討論、非議、甚或指摘的地方。就體裁而言，許多的概論——原則的討論——不宜與初步的調查並列。如果要對原則有所討論，則討論的立脚又嫌太狹，致使所持的原則不易站穩。若干冗長的附註多半可從年鑑及法規彙編一類書中覓得，也沒有附在這本書中的必要。至就本質而言，若干施君新創的名詞及敷陳的理論，亦尚須斟酌推敲。經過斟酌推敲，不少的名詞及論斷勢必在修正之列。又施君有時引用不正常的事件作為分類或分析的材料，由此而獲得的分類或分析自然可以缺乏任何意義。

上面所說的我認為是本書的短處。欲求完善，本書宜有一番刪正。但本書也有它的長處。就材料的豐富，牽涉的廣到，立論的用心數者而言，本書蓋遠出一班論省制的著作之上，或者在一切論省政的著作之上。著書者每有著書的個性。細節的修正尚匪難事，而整個的重寫每不易為。本書雖瑜、瑕互見，而瑕不掩瑜，因列為「行政研究室叢刊」之一，而以之問世。

民國三十四年十二月錢端升序於昆明西南聯合大學

王序

省在中國的政制上，已有七百餘年的歷史了。自產生以至現在，它的地位、組織和權限，雖經過了若干變化，但終不失為地方行政的樞紐。無論元朝的「行中書省」，明朝的「布政使司」，清朝的「行省」，以及現今的各省在政制上的效用，俱為「代表中央，監督地方」。近年來我國當局，因急於完成政治統一，對省加以嚴密控制，使其恢復到固有的地位。自從田賦改歸中央，實行財政新系統以來，省的權限已大形減削了，現在中央有國家財政，縣市有自治財政，而獨省無獨立之預算，因此，一切事業俱併歸於中央，祇代中央執行各項要政。再觀「五五憲章」的條款，省所應有的權限，概無明文的規定，省長既由中央任免，其任期又決定三年，似此，省政府不過是中央駐省的分機關而已。

就歷史的情形看，省固是中央行政區域，而非地方自治團體，然對於地方事業的推進，實有過極大的幫助。且我國地方既太大，情形亦不一，按實際的需要言，似應給予各省以相當自由裁量之權，否則推動國家行政，要感到十分掣肘，即監督地方自治，亦無從順利進行。今後國家的要政之一，是在促進地方建設，而地方建設事業，雖應由各縣、市負責辦理，然統籌劃却須賴乎各省。省府既有扶植自治之職責，自不能無比較獨立的地位，和比較寬大的權限。省在今後的國家中，要完成其艱鉅的任務，應處着什麼地位？應具有什麼權限？是亟待我們研討的一大問題。

施養成先生就這項大問題，決心研討多年，撰成了這一部著作，足供關心省制者之參考。現得機會先閱一遍，特寫出一些意見，以就教施君及讀者。

民國三十四年十二月王[illegible]恩序於西南聯大

著者自述

(一)本書所敘事實及所用材料，均截至三十五年二月底爲止。

(二)本書體系及大部分理論皆由著者試創，然亦歸納事實所得，不敢妄作空論。此著者一得之愚，亦本書些微價值所在也。幸祈中、外行政學、地方政府學及政府學、憲法學、行政法學各方面學者不吝教正。其幸可有助於行政學及地方政府學之建立，固深期望也。

(三)本書對於我國省行政制度之沿革及現實均用敘述方法，少有評判，得、失、利、病，請讀者論斷之。又省際關係因資料缺乏，不能論述；省、縣關係，似宜屬於縣行政範圍，故本書省之。

(四)本書承業師張奚若、錢端升、蕭公權、羅隆基、王贛愚、浦薛鳳、吳有訓、沈乃正及長官張邦翰、李培天、周邦道、楊家麟、劉光華、侯紹文、蔣公亮諸先生指示、鼓勵；並承業師陳之邁及學長趙章黼、李飛鵬、楊君勱、蔣天警、吳興周、王錫庚、薛培根、汪家穀、馬肇彭、涂懷瑩、呂恩萊、黃粹涵、許運鴻、朱國華、宋同福、李楚安、高崑峯、沈澤鑫、陳鶴聲、湯匡澄、吳晞曦、朱法寬、張良珍、鄧綬林、薛銓曾、劉沅慶及同寅楊文定、沈嘯霞、施傳組、李肇和、周寶豐、姚永和、郎伯興諸先生惠給各項實際資料；又承國立雲南大學圖書館主任彭元士及學長羅應榮、端木正、鍾一均諸先生惠予借閱圖書之特殊便利；再承學長呂恩萊、陳體強、何綿山、章煜然、胡正謁、馬培均、蔡文清、鄧衍林、孔繁藻、徐綏昌、邱名棟、臧振華、孫時敏切磋補益，使本書順利完成，均敬誌最深感謝。

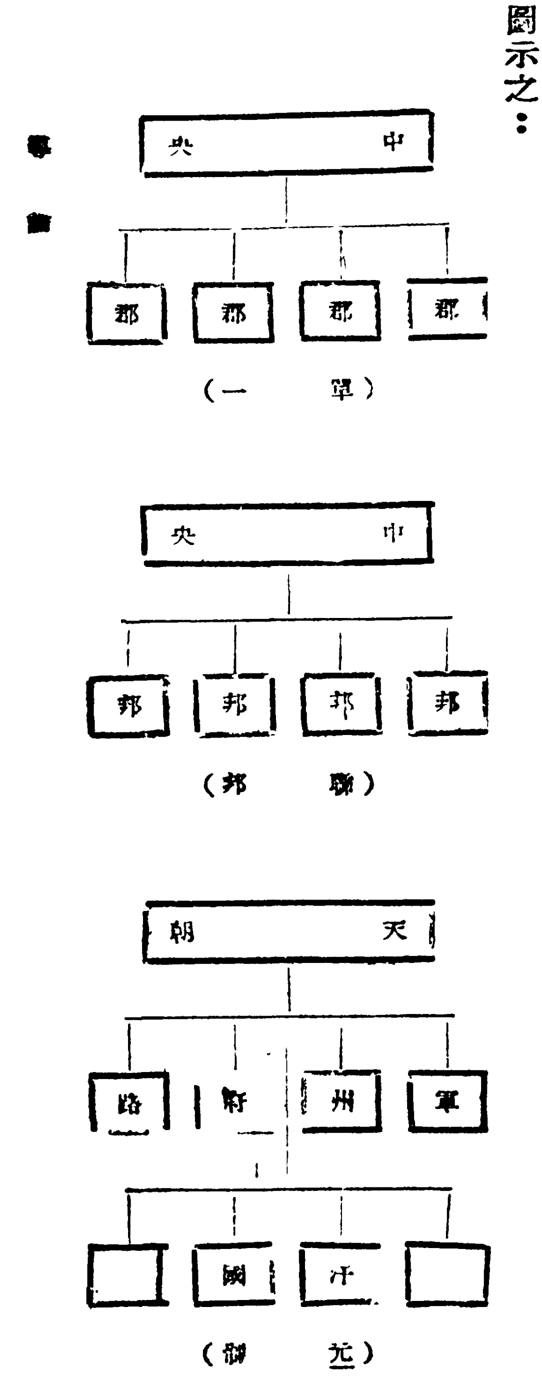
三十五年三月一日南昌施養成述於昆明雲南省政府民政廳

目次

中國省行政制度

導論

我國國體非單一，非聯邦，實兼其單一與聯邦之特色，其始蓋於元代，元代以前我國固為單一國家也。自三代以降，中國向以「天朝」自居，外族皆為夷狄。夷狄或入乎天朝為臣民，或附於天朝為藩籬；入為臣民者即為中國之國民，與其他國民無異；附為藩籬者仍自存其國政治組織，不聽中國之治而中國亦不屑治之焉。夷狄臣民於中國者置郡、縣以治之，藩屬之土則不入中國版圖，故中國恆為單一也。元代政權操於蒙古族之手，其方起也本為夷狄，入主大統後中國傳統之天朝觀念仍維持之，然中國傳統之夷狄觀念則加以修正。中國之地直轄於天朝為單一，其原佔有之地則析為若干汗國似聯邦，並受制於元廷。元制與單一、聯邦之別約可以左列三圖示之：



元亡，其制歷明、清以至今日不改，殆成我國政制之基本精神矣。於此精神之下「中國本部」之觀念生焉。單一部份為天朝直轄地方，元以前所以代表中國者，因稱「中國本部」；聯邦部份元以前非中國所可屬，故為本部以外之地也。

〔附註——元代分治中國本部與諸汗國之意蓋仿自北魏分治漢人與匈奴。〕

省為我國單一部份最高行政區劃之一種，並為最主要之一種。聯邦地方則為蒙古（註一）與西藏。故中華民國訓政時期約法（二十年六月一日國民政府公布）第一條曰：「中華民國領土為各省及蒙古、西藏。」我國領土總面積為四六、二五〇、三二九方市里（一一、五六二、五八八方公里），蒙古佔六、四八四、八三方市里（一、六二一、二〇一方公里）西藏佔四、八六三、一五一方市里（一、二一五、七八八方公里），則聯邦區域，佔百分之二四．五三，單一部份佔百分之七五．四七，我國固以單一為主矣。單一部份現行兩級地方行政制。第一級地方主要為省尚有直隸於行政院之市，（註二）第二級地方主要為縣，尚有屬於各省省政府之市（註三）及設治局。（註四）

省之名稱始於唐代，為中央尚書、中書、門下三省，元於中國本部地方分區置行中書省，以代表中書省掌理區內政務，亦簡稱「行省」，實今日省之胚胎也。明廢中書省，易以內閣，各行中書省並撤，另因其區域置布政使司及按察使司。行中書省若布政使司若按察使司均為官署之謂，其區域不另稱也，不便；明遂以元之行省簡稱借名兩司之轄區，此行省衍為區域名稱之由來也。行省又復簡稱為省，卒成今名。然行省或省均通俗用之，明、清政府固只言布政使司及按察使司也，其數於清季凡二十二。民國鼎建，因而制為二十二行省或省，（註五）行省始正式為地方政區。行省之外又立川邊、熱河、察哈爾、綏遠四特別區，以為建省準備，其地皆明、清就國聯邦部分區域，今與行省同為第一級單一地方政區矣。

國民政府奠都南京後，於十七年六月二十八日改直隸省為河北省，並以京兆地方併之。十八年一月二十八日再改奉天省為遼寧省。十七年九月十七日於青海置省，並改熱河、綏遠、察哈爾、川邊四特別區，分別為熱

河、綏遠、察哈爾、西康四省（按西康省政府於二十三年始行成立）；同年十月二十二日劃甘肅省舊寧夏道地方別置寧夏省。三十四年八月三十一日收回臺灣省，並將遼寧、吉林、黑龍江三省重劃爲遼寧、安東、遼北、吉林、松江、合江、黑龍江、嫩江、興安九省。故今日共三十四省。

直隸於行政院之市初爲特別市，十九年五月市組織法修正以後遂改稱。先後所置特別市及直隸於行政院之市如左：

南京　十六年五月置。

上海　十六年七月置。

北平　十七年六月置。十九年六月爲河北省會，改隸於省；同年十一月河北省會移天津，復爲直隸。

天津　十七年六月置。十九年十一月爲河北省會，改隸於省；二十四年六月河北省會移清苑，復爲直隸。

武漢　十八年四月置。六月廢。

漢口　十八年六月置。二十年十一月改隸湖北省政府。

廣州　十九年一月置。八月爲廣東省會，改隸於省。

青島　十九年四月置。

西京　二十二年一月置。

重慶　二十八年五月置。

大連　三十四年九月四日置。（註六）

哈爾濱　三十四年九月四日置。

故現存之直隸於行政院之市凡有南京、上海、北平、天津、青島、西京、重慶、大連、哈爾濱九地。

我國地方政制歷代均爲兩級制，惟北京政府時代爲省、道、縣三級制。國民政府成立，各省先後自行廢

道，至十九年三月中國國民黨中央執行委員會政治會議議決正式廢除道制，旋由國民政府行政院內政部咨行各省，將所有道尹公署，或類似之特種行政機關，一律裁撤，而兩級之制於以恢復。惟自秦立四十郡，至漢增至百餘郡、國，降至元、明、清三朝第一級政區更趨三百而上，今省止二十八，較秦郡猶少，可謂驟變也。然前代第一級地方政區數雖一百至三百，其上別有監司臨之，其數則止二十左右，省原爲監司遞演，其區域實相當也。低級地方區域爲縣，蓋秦、漢以還未嘗改易也。茲將各省中縣、市、設治局之數目列舉於後。

省別	縣市數
江蘇	縣六十一，市二。
浙江	縣七十六，市一。
安徽	縣六十二。
江西	縣八十三，市一。
湖北	縣七十，市一。
湖南	縣七十六，市一。
四川	縣百三十七，市二，設治局四。
西康	縣四十六，設治局二。
河北	縣百三十，設治局二。
山東	縣百零七，市二。
山西	縣百零五。
河南	縣百十一。

陝西	縣九十二，設治局一。
甘肅	縣六十四，市一，設治局二。
福建	縣六十四，市二。
廣東	縣九十八，市三。
廣西	縣九十九，市一。
雲南	縣百十二，市一，設治局十六。
貴州	縣七十九，市一。
青海	縣十七，市一，設治局二。
熱河	縣十六，設治局二。
察哈爾	縣十八，市一，設治局二。
綏遠	縣十八，市一，設治局二。
寧夏	縣十三，市一，設治局二。
新疆	縣五十九，設治局十一。
臺灣	縣二十四，市九。
遼寧	縣二十四。
安東	縣十四。
遼北	縣十三。
吉林	縣十九。

松江	縣二十。
合江	縣十七。
黑龍江	縣十四。
嫩江	縣十六。
興安	縣四，設治局一。

總計縣一千九百七十八，市三十二，設治局四十九。

（參見三十二年四月統計月報第七十九及八十期合刊及三十四年十月內政部「東北新省區面積人口及縣數統計表」（案此表不甚準確）。）

縣組織法（十八年六月五日公布，同年十月十日施行，十九年七月七日修正）第四條云：「各縣縣政府按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分為三等，由省政府編定，咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之」；惟縣各級組織綱要公布施行（二十八年九月十九日）以後「縣按面積、人口、經濟、文化、交通等狀況分為三等至六等，由各省政府劃分，報內政部核定之。」截止三十一年底，江西有一等縣二十，二等縣三十八，三等縣二十五；福建有一等甲級縣二十，一等乙級縣七，二等甲級縣十，二等乙級縣十五，三等甲級縣十五，三等乙級縣十四；江蘇有一等縣十一，二等縣十五，三等縣二十七，四等縣八；河南有一等縣十四，二等縣十六，三等縣二十九，四等縣二十四，五等縣二十八；陝西有一等縣六，二等縣十七，三等縣十八，四等縣十三，五等縣十九，六等縣十九；餘不備舉。縣之分等，自秦而後相沿不易焉。惟省、市、設治局均不分等。

各省省政府所在地通稱省會，各省省會如左：

江蘇——鎮江縣　　浙江——杭州市　　安徽——懷寧縣

江西——南昌市	湖北——武昌市	湖南——長沙市
四川——成都市	西康——康定縣	河北——青苑縣
山東——濟南市	山西——太原縣	河南——開封縣
陝西——長安縣	甘肅——蘭州市	福建——福州市
廣東——廣州市	廣西——桂林市	雲南——昆明市
貴州——貴陽市	青海——西寧縣	*遼寧——瀋陽縣
*吉林——長春縣	黑龍江——北安縣	熱河——承德縣
察哈爾——萬全縣	綏遠——歸綏市	寧夏——賀蘭縣(銀川市)
新疆——迪化縣	臺灣——臺北市	安東——安東縣
*遼北——四平街	*松江　哈爾濱	合江——佳木斯
*嫩江——齊齊哈爾	*興安——海拉爾	(有*者尚未確定。)

各省面積、人口均不一致。以面積言，各省平均面積約為三二〇、〇〇〇公里，約擬綏遠、西康或甘肅之面積，但浙江僅一〇四、〇三七方公里，江蘇僅一〇八、九二六方公里，均不及其三分之一；而新疆竟有一、八二八、四一八方公里，幾達其六倍。次以人口言，山東一省人口較東北十省人口之和猶多。察哈爾、綏遠、西康、青海、新疆、甘肅及寧夏七省面積總和幾佔二十八省面積總和之一半，然其人口總和僅約一六、四〇〇、〇〇〇，不及河南、江蘇、或山東一省人口二分之一。江西與湖北面積略等，其人口則為三與五之比，江蘇與廣東人口略等，而面積為一與二之比。四川之人口當寧夏之五十四倍，當青海之四十四倍，當熱河、察哈爾、或綏遠之二十六倍。餘見附各省土地面積表及各省戶口表。

各省土地面積表

地方	市里方	方公里	佔全國百分比
江蘇	四三五、七〇三	一〇八、九二六	一・〇九
浙江	六一四、一四八	一〇四、〇三七	一・〇四
安徽	五六二、七四七	一四〇、六八七	一・四一
江西	六九二、三五六	一七三、〇八九	一・七四
湖北	七四五、四五四	一八六、三六四	一・八七
湖南	八二二、三六四	二〇五、五九一	二・〇六
四川	一、七二五、二三五	四三一、三〇九	四・三四
西康	一、四八六、三九八	三七一、六六〇	三・七三
河北	五六一、〇三一	一四〇、二五八	一・四一
山東	五八四、二九四	一四六、〇七四	一・四七
山西	六二五、六八〇	一五六、四二〇	一・五七
河南	六四九、五五九	一六二、三九〇	一・六三
陝西	七四九、六三五	一八七・四〇九	一・八八
甘肅	一、五六六、〇二四	三九七、五〇六	三・九九
青海	二、七八八、七七六	六九七、一九四	七・〇二
福建	四七四、九五三	一一八、七三八	一、一九

廣東	八八五、二二九	二二一、三〇七	二・二二
廣西	八七五、六九四	二一八、九二四	二・二〇
雲南	一、六一四、七二〇	四〇三、六八〇	四・〇六
貴州	七一七、九一三	一七九、四七八	一・八〇
熱河	七六九、七二〇	一九二、四三〇	一・九三
察哈爾	一、一一五、八二九	二七八、九五七	二・八〇
綏遠	一、三九〇、一一六	三四七、五二九	三・四九
寧夏	一、〇九九、六三八	二七四、九一〇	二・七六
新疆	七、三一三、六七〇	一、八二八、四一八	一九・三九
遼寧	二七六、〇四八	六九、〇一二	〇・六九
安東	二七二、八八四	六八、二二一	〇・六八
遼北	三一六、〇八八	七九、〇二二	〇・七九
吉林	四六六、九七二	一一六、七四三	一・一七
松江	三五五、〇七二	八八、七六八	〇・八九
合江	四四〇、五三六	一一〇、一三四	一・一〇
黑龍江	六六八、九〇四	一六七、二二六	一・六八
嫩江	二七六、五七六	六九、一四四	〇・六九
興安	九九六、七〇八	二四九、一七七	二・五〇

臺灣	一四三、三八四	三五、八四六	○・三六
西藏	四、八六三、一五一	一、二一五、七八八	一・二二
全國	三九、七七七、四六四	九、九四四、三六六	一○○・○○

各省戶口表

地名	戶數	口數	每方公里人口
江蘇	七、五三七、一七四	三六、四六九、三二一	三三四・八一
浙江	四、八五四、八九七	二一、二三○、七四九	二○四・○七
安徽	三、四六六、二○六	二三、三五四、一八八	一六六・○七
江西	三、○五五、二一九	一五、八八四、六二三	九一・三一
湖北	四、七五一、三二四	二五、五一五、八五五	一三六・九一
湖南	五、○○二、一二五	二八、二九三、七三五	一三七・六二
四川	九、七二七、一七四	五二、七○六、二一○	一二二・二○
西康	二四九、七八二	九六八、一八七	二・六一
河北	五、一○八、九二一	二八、六四四、四三七	二○四・二三
山東	七、○四二、三二八	三八、○九九、七四一	二六○・八二
山西	二、一七○、六○六	一一、六○一、○二六	七四・一七
河南	五、八三八、八九六	三四、二八九、八四八	二一一・一六

省別			
陝西	一、八六五、三六二	九、七七九、九二四	五二・一八
甘肅	一、一三一、五一五	六、七一六、四〇五	一七・一六
青海	二二九、六一〇	一、一九六、〇五四	一七・一六
福建	二、二六四、六一一	一一、七五五、六二五	九九・〇〇
廣東	六、三一二、一三八	三二、四五二、八一一	一四六・六四
廣西	二、六三八、〇八七	一三、三八五、二一五	六一・一四
雲南	二、三九〇、四七七	一二、〇四二、一五七	二九・八三
貴州	二、〇〇一、五七九	九、九一八、七九一	五五・二六
熱河	五五四、七二四	二、一八四、七二三	一一・三五
察哈爾	四〇九、九三四	二、〇三五、九五七	七・三〇
綏遠	四〇一、九〇三	二、〇八三、六九三	六・〇〇
寧夏	一一三、八七三	九七八、三九一	三・五六
新疆	九〇二、四四八	四、三六〇、〇二〇	二・三八
遼寧	待查	八、一一〇、七九二	一一七・五二
安東	待查	五、三四七、五五〇	八〇・七四
遼北	待查	三、八六四、三二一	四八・九〇
吉林	待查	六、〇九六、〇二一	五二・二一
松江	待查	四、〇九二、〇六八	四五・九四

合江	待查	一、八〇八、八二四	一六・四二
黑龍江	待查	二、二八一、〇二五	一三・六四
嫩江	待查	二、四二六、一七四	三五・二四
興安	待查	二一三、〇三七	〇・八五
臺灣	待查	五、八七二、〇〇〇	一六三・八七
西藏	無統計	三、七二二、〇一一	三・〇六
全國	—	四七〇、四一一、五〇九	四七・三〇

各省均有一字之簡稱，或取省名之字首、字尾，或取省內著名山川，或沿用古代地名。用字首者：浙江稱浙，陝西稱陝，甘肅稱甘，青海稱青，察哈爾稱察，綏遠稱綏，寧夏稱寧，新疆稱新，吉林稱吉，黑龍江稱黑，熱河稱熱等。用字尾者：江蘇稱蘇，四川稱川，西康稱康。用境內山川者：江西稱贛，因贛江也；湖南稱湘，因湘江也；福建稱閩，因閩江也；安徽稱皖，因皖山也。用古代地名者：湖北稱鄂，因春秋楚郡也；廣東稱粵，古百粵地也；廣西稱桂，秦桂林郡也；雲南稱滇，秦、漢滇國也；貴州稱黔，戰國古楚黔中地也；河北稱冀，三代冀州地也；山東稱魯，周魯侯封土也；河南稱豫，三代豫州地也；山西稱晉，春秋晉國地也；省之簡稱，不止社會行之，公文之中亦往往可見焉。

（註一）三十四年八月十四日，我國外交部與蘇聯外交人民委員部互換照會一件，規定：「茲因外蒙古人民一再表示其獨立之願望，中國政府聲明，於日本戰敗後，如外蒙古之公民投票證實此項願望，中國政府當承認外蒙古之獨立，即以其現在之邊界為邊界」（第一段），「上開之聲明，於民國三十四年八月十四日簽訂之中蘇友好同盟條約批准後，發生拘束力」（第二段）。十月二十日外蒙古舉行公民投票，四八四、七〇九票（投票人總為四九四、九六〇人）中無反對一致贊成獨立，十一月十三日電告我國外交部，三十五年一月五日國民政府發表公告，承認外蒙古獨立。

（註二）國民政府十九年五月二十日公布（三十二年五月十九日修正）市組織法第三條　凡人民聚居地方具有左列情形之一者設市，受

行政院之指揮監督：

一、首都，

二、人口在百萬以上者，

三、在政治、經濟、文化上有特殊情形者。

（按未修正前僅規定雖有二、三兩款情形之一而爲省政府所在地者應隸屬於省政府。

第三條　凡人民聚居地方具有左列情形之一者設市、隸屬於省政府：

一、人口在三十萬以上者，

二、人口在二十萬以上其所收營業稅、牌照費、土地稅每年合計佔該地總收入二分之一以上者。

（註三）三十四年十一月以前尚有東省特別區，原爲中東鐵路之附屬區，民國十三年我國取得該路全部管理權，即以其地改建東省特別區，設行政長官　人治之；及威海衛行政區，該於清光緒二十四年租借與英，民國十九年十月十日國民政府收回，次月即設行政區，直轄於行政院，以專員一人主治之。

（註四）國民政府二十年六月二日公布設治局組織條例第一條：各省尚未設置縣治地方得依本條例之規定暫設設治局，至相當時期應改設縣治。

（註五）民國元年三月十一日公布中華民國臨時約法第一條規定曰：「中華民國領土爲二十二行省，內、外蒙古、西藏、青海」（按蒙古、西藏、青海爲地方區域）。三年五月二十三日公布省官制，以「省」而以不以「行省」名。十二年十月十日中華民國憲法第一二四條云：「地方劃分爲省、縣二級」，省之名稱殆已確實矣。

（註六三十四年八月十四日中蘇友好同盟條約「協定」中規定大連爲自由港。

第一章　歷代地方行政制度概述

我國地方政治制度，導乎信史，蓋胚育於周而形成於秦。周天子畿方千里，分爲四縣，縣分四郡（史記周本記）；或曰「千里爲縣，縣有四郡」（逸周書）。其後春秋列國，諸侯兼併，滅國者即以所取之地置郡，縣以授之功臣、宗戚，左傳所謂「上大夫受縣，下大夫受郡」是也。戰國則縣、郡互易，而各國多以郡轄縣矣。此郡、縣地方制度之始也。秦一宇內，沿春秋、戰國之策，併吞六國，郡、縣天下，而郡、縣制度於以確定。周代封建，郡、縣之制行於王畿或諸侯，蓋以郡、縣輔封建也。秦以後封建廢而郡、縣尊矣。

我國地方行政制度，周、秦以降，代有改革，惟基本特質兩點，相沿不易也。一曰兩級之制，春秋爲縣、郡，戰國以後爲郡、縣，縣迄今尙爲第二級地方區域，惟郡名稱兩晉以後屢易別名耳。次曰監司之設，蓋政區繁數，統馭不便，制監司以資補助也。

一　上古三代地方行政制度

我國信史，莫知所自，傳說以中華開國始於黃帝，姑據此論之。黃帝既平四夷，「得百里之國萬區」（夏書禹貢）。黃帝「置左、右大監，監於萬國」（史記五帝本記），以統治之。至堯天下遭洪水之變，堯使禹治之，「水土治平，……列五服，任土作貢」（註一）（禹貢）。五服者列國之五等也，爲甸服、侯服、綏服、要服、荒服，各以五百里爲範圍，並因距離遠近而差。甸服最內，納賦於朝，其額凡分五等：百里以內納總，總禾藁總入也；二百里以內納銍，銍禾穗也；四百里以內納粟；五百里以內納米。侯服分三種：百里以內稱「采」，二百里以內稱「男國」，餘稱「諸侯」。綏服分兩種：三百里以內揆文教，餘奮武衛。所謂綏服，實有「綏靖或外圍地帶」之意。要服，荒服亦各分兩種：要服三百里以內爲「夷」，餘爲「蔡」；荒服三百里以內爲「荒」，餘

爲「流」。虞、夏俱堯臣，故因之不改。「殷因於夏，亡所變改」（漢書地理志）。周始分各國爲直轄與附庸兩類。直轄國分公、侯、伯、子、男五等：公、侯百里，伯七十里，子、男五十里，漢書所謂「周爵五等而土三等」是也。（註二）直轄國與附庸國凡千八百，（註三）不差今之一縣也。「周室既衰，禮、樂、征伐自諸侯出，轉相吞滅——按此情形周代以前恐亦難免——數百年間，列國耗盡。至春秋時尙有數十國，五伯迭興，總其盟會。陵夷至於戰國，天下分而爲七國，合縱、連衡，經數十年秦遂幷兼四海」（漢書地理志）。夫至此時封建地方政制終，而單一地方政制立矣。

漢書地理志曰：「堯遭洪水，襄山襄陵，天下分絕爲十二州，使禹治之，水土治平，更制九州，（註四）列五服，任土作貢」。舜之時，復爲十二州，史記五帝本紀集解云：「禹平水土，置九州，舜以冀州之北廣大，分置幷州，燕、齊遼遠，分燕置幽州，分齊爲營州；於是爲十二州也。」十二州或九州者實監司之始也。蓋三代屬國萬千，監理雖周，分區督率，以救其弊也。州各置牧，以代表中央統轄一州之事，蓋最早監司之職也。史紀五帝本紀稱：「於是舜乃立於文祖，謀於四嶽，辟四門，明通四方耳目，命十二牧，論帝德行厚德，遠佞人。……賓客遠人，至十二牧行，而九州莫敢辟違」，略道州牧之任矣。（註五）

國之組織及天子與各國之關係俱無確證。文獻通考記周代情形云：「王制大國三卿，皆命於天子；下大夫五人；上士二十七人。次國三卿，二卿命於天子，一卿命於其君；下大夫五人；上士二十七人。小國二卿，皆命於其君；下大夫五人；上士二十七人。……諸侯之下士視上農夫，祿足代其耕也。中士倍下士（按指祿），上士倍中士，下大夫倍上士。卿四大夫祿，君十卿祿；次國之卿三大夫祿，君十卿祿；小國之卿倍大夫祿，君十卿祿。」又云：「王制：諸侯之於天子也比年（每歲也）一小聘，三年一大聘，五年一朝。天子五年一巡守，歲二月東巡守至於岱宗，柴而望，祀山川，覲諸侯，問百年者就見之。命太師陳詩以觀民風，命市納賈以觀民之所好惡志淫好辟。命典禮考時月定日，同律禮樂，制度衣服，正之山川神祇。有不舉者爲不敬，不敬者君削以地。宗廟有不順者爲不孝，不孝者黜以爵。變禮易樂者爲不從，不從者君流（流，放也）。革制度禮樂者爲畔，

畔者君討。有功德於民者加地進律。五月南巡守至於南嶽，如東巡守之禮。八月西巡守至於西嶽，如南巡守之禮。十有一月北巡守至於北嶽，如南巡守之禮。歸假於祖禰用特。」所言非盡事實，然略與事實近耳。唐、虞、夏、商之法益不可考，意與周相去不遠，巡守、朝聘、征討，或無缺也。

二　秦代地方行政制度

戰國時代，各國類皆廢封建而置郡、縣，凡有兼併，即於所併之地置郡、縣治之，以防其叛也。秦次第兼併六國，亡國之地遂先後夷爲郡、縣。秦所行者非秦獨創之制，蓋戰國通例也。秦初統一時。凡三十六郡，後增置五郡，其名稱如左：

(1)隴西（秦故土）
(2)北地（昭襄王置）
(3)上（魏故土）
(4)漢中（楚故土）
(5)蜀（故蜀國惠文王後十四年置）
(6)巴（故巴國與蜀同時置）

以上皆併六國以前原有之郡

(7)邯鄲（始皇十九年）
(8)鉅鹿（始皇二十三年）
(9)太原（莊襄王四年）
(10)上黨（故韓國土）
(11)雁門

(12)代（故代國）
(13)雲中
以上七郡皆併趙所置。
(14)河東（昭襄王二十一年）
(15)東（始皇五年）
(16)碭（始皇二十二年）
以上三郡併魏所置。
(17)三川（莊襄王九年）
(18)潁川（始皇十七年）
(19)南（昭襄王二十九年）
(20)黔中
(21)南陽（昭襄王三十五年）
(22)楚（始皇二十四年）
(23)九江（同上）
(24)泗水（同上）
(25)薛（同上）
26東海（同上）
27會稽（始皇二十五年）
(28)長沙（同上）
以上併楚所置。

(29)齊（始皇二十六年）

(30)瑯琊（同上）

以上併齊所置。

(31)漁陽

(32)上谷

(33)右北平

(34)遼西

(35)遼東

(36)廣陽（始皇二十三年）

以上併燕所置。

(37)南海（始皇三十三年）

(38)桂林（同上）

(39)九原（同上）

(40)象（同上）

(41)關中

以上統一後所置。

京畿地方不設郡，置內史直隸於皇帝。九州與十二州監司之蹟，至春秋諸侯爭霸，戰國列國兼併之時已蕩焉無存，且秦郡只四十，亦無監司必要，故秦不另劃分監司區域也。郡置守為最高行政長官，其下置丞及尉，分別佐典民政及典治兵獄。此外又置都尉，掌管警衛，關隘復置關都尉。以上守、丞、尉、都尉皆行政官員而隸於守。此外每郡又置監御史一員，逕受御史大夫之節制，代表皇帝監察一郡行政。其職實為監司，獨無另外監司

區域耳。文獻通考卷一五六「郡國兵」云：「秦始皇幷天下，列爲三十六郡郡，置材官」，材官意爲中央徵調民兵之官吏也。

三　兩漢及三國地方行政制度

（1）總論

秦分天下爲郡、縣，漢興，因其制而另立諸王侯國以勞功臣而奬宗親。漢書諸侯王表序稱漢「懲戒亡秦孤立之敗，於是剖裂疆土，立二等之爵：功臣侯者百有餘邑；尊王子弟，大啓九國。」可謂三代封廢建之部分恢復，實亦可謂三代封建制之迴光反照也。高祖時全國郡、國凡六十七區，文、景二帝各增六區，武帝增二十八區，昭帝增一區，訖於孝平總得百零三區，（註六）三倍於秦初矣。漢又於縣之外置侯國、邑、道；列侯所食爲侯國，皇太后、皇后、公主所食曰邑，蠻夷地爲道。孝平時凡縣千三百四十四，邑十六，道三十，侯國百八十八。京師亦如秦制不置郡、國，別立京兆尹、左馮翊、右扶風分治之。（註七）

王莽篡漢，「以長安爲西都，雒陽爲東都，更長安爲常安，雒陽爲義陽，以示不相襲。後分三輔爲六『尉郡』，以拱衞京師。六尉郡者：京尉、師尉、翊尉、光尉、扶尉、烈尉也。而東郡保忠信（河南郡）之周圍亦分置六『隊郡』，以與西京等。六隊郡者：前隊（南陽郡）、後隊（河內郡）、左隊（潁川郡）、右隊（弘農郡）、北隊（河東郡）、祈隊（河南郡之一部分）也」（顧史前書一一三頁）。餘仍漢舊。光武中興，「惟官多役煩，乃命幷合，省郡、國十，縣、邑、道、侯國四百餘所。……漸復分置，至於孝順凡郡、國百五，縣、邑、道、侯國千一百八十」（後漢書）。三國因兩漢制度，惟邑、道兩種區域似已廢除，而曹魏別於縣，侯國之外置縣王國及縣公國兩種區域（顧史前書一三五——一三七頁）。王國、侯國雖爲封建區域，其行政則與郡、縣無異，皆由中央直接節制也。

唐、虞、三代所行之州監司制度至秦而廢，漢復活之。「武帝攘卻胡、越，開地斥境，改雍曰涼，改梁曰

益，凡十三部，置刺史」（漢書地理志），此元封五年事也。十三部包括十二州及司隸校尉監察區域，其名稱及所監察之區域如左：

豫州——郡國六
冀州——郡國九
兗州——郡國八
徐州——郡國五
青州——郡國六
荆州——郡國七
揚州——郡國六
益州——郡國十二
涼州——郡國十二
并州——郡國九
幽州——郡國十一
交趾州——郡國七
司隸校尉監察區域——郡七（京兆、左馮翊、右扶風、河東、河內、河南、弘農）（註八）

王莽元始四年罷司隸，東漢復置之。

(2)郡國政府組織

秦於每郡置守及尉，共理郡政，漢興，因之。守理民政，秩二千石，位同相臣。其佐有丞，邊郡又有長史協助兵馬，秩皆六百石。尉掌典武職甲卒，秩比二千石，亦有佐曰丞，秩六百石（漢書百官公卿表）。後漢書百官志言：「郡當邊戍者丞爲長史」，與漢書所稱略差，意者邊郡初丞與長史並設，後則只設長史耳。景帝中

二年更守爲太守，尉爲都尉。遂成定稱。秦有關都尉，漢留之。武帝又於諸郡置農都尉，以勸農桑；並於邊郡添置屬國都尉，以輯邊黎而主拓殖。三國又有分治之都尉，卽代表守、尉分治一區域。故各種都尉頗與明、淸各省道員相似。

後漢中興，於建武六年八月撤各郡郡尉並其官職，遇有需要則臨時置郡尉，事訖能之（後漢書百官志應劭注）。西漢之時已有太守兼郡尉者，殆廢郡尉之前奏也。秦與西漢郡政分於守、尉，可稱爲「雙頭行政」；郡尉廢後，郡政則集中於太守矣。

陶希聖、沈巨塵秦漢政治制度云：「郡守的屬官甚多；……有諸曹掾，史多人。據續漢志卷二八說：有功曹史，主選署功勞，有五官掾，署功曹及諸曹事；其監屬縣有五部督郵（每部書掾一人）曹掾一人；正門有亭長一人，主記室；史，主錄記書，催期會。……郡尙有議曹，以備諮議；決曹，主刑獄；少府，掌度支；戶曹，司錢穀；倉曹，司倉儲；文學博士，敎文教。此外太守的屬官仍多，其重要者如別駕，書佐（十八），賊曹掾，賊捕掾，門下掾，郡文學史，學經師，舍人，太守卒史，五經百石卒史，直符史，郡曹祭酒，獄史。……東漢太守亦有賊曹掾，儀曹掾等官。太守又可招聘名士參與郡政」（頁一八〇——一八四）。

王國設官，初如帝廷。高帝初年諸侯王國有太傅輔王，內史治國民，中尉掌武職，丞相統衆官，其餘羣卿、大夫、都官悉如漢朝。景帝遭七國之亂，五年始令「諸侯王不得復治國，天子爲置吏。改丞相曰相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，……」（漢書百官公卿表）。武帝改太僕爲僕，秩千石，郎中令亦千石。成帝綏和元年更省內史，以相治民事而統衆官，更太傅爲傅。「傅、相秩皆二千石，相有長史。漢初相位高於太守，元帝初元三年改居郡守下」（陶希聖、沈巨塵前書頁一七一）。關、農、屬國等都尉似與郡同。顧頡剛，史念海云：「郡之太守與諸侯王國之相，中尉皆僅一員，而都尉之多寡則因地而異，邊圉要塞往往多至四、五員（前書頁一〇四）。（註九）

郡守、國相「皆掌治民、進賢、勸功、決訟、檢姦。常以春行所主縣勸民農桑，振救乏絕；秋冬遣無害官

吏察訊路囚，平其罪法，論課殿最；歲盡遣吏上計並舉孝廉，郡口二十萬舉一人」（漢書百官志）。太守有請，初逕達於天子，武帝元狩元年詔，乃敕由丞相，御史（均秩萬石）轉奏（漢書武帝紀）。（註一〇）

十二州監司駐在地稱京都，不置太守，以尹治之，（註一一）秩二千石，其丞改稱「臣」王莽建國初年，改太守爲大尹，復郡尉之職，改稱太尉。六尉郡與六隊郡之尹則稱大夫，其尉爲屬正；保忠信之尹則曰卿（顧、史前書頁一〇三）。

（3）各州監司組織

後漢書百官志云：「秦有監御史，監諸郡；漢興，省之，但遣丞相、史分刺諸州，無常官。孝武帝初置刺史十三人，秩六百石；成帝更爲牧，秩二千石；建武十八年復爲刺史十二人，各主一州，其一州屬司隸校尉。」文獻通考卷六十一云：「秦置監御史，漢興省之。至惠帝三年又遣御史監三輔郡，（註一二）察詞訟，所察之事凡九條，監者二歲更之，常以十月奏事，十二月還監。其後諸州復置監察御史。文帝十三年以御史不奉法，下失其職，乃遣丞相、史出刺，並督察監察御史。武帝元封元年御史止不復監。五年乃置部刺史。掌奉詔六條察州，凡十二焉。居部九歲舉爲守、相。成帝綏和元年以爲刺史，位下大夫，而臨二千石，乃更爲州牧，秩眞二千石，位次九卿，九卿缺以高第補。哀帝建平二年，復爲刺史。元壽二年，復爲牧。後漢光武建武十八年，復爲刺史，外十二州各有一人，其一州屬司隸校尉。……靈帝中平五年改刺史爲州牧。」王莽柄政，仍稱州牧。三國時代，或稱刺史，或稱牧，因時因地，互有不同（顧、史前書頁一三八）。

「刺史班宣周行郡、國，省案治狀，黜、陟能、否，斷治冤獄，以六條問事。……一條，強宗豪右田宅踰制，以強陵弱，以衆暴寡。二條，二千石不奉詔書，遵承典制，倍公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。三條，二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾苛暴，剝截黎元，爲百姓所疾，山崩石裂，祆祥訛言。四條，二千石選署不平，苛阿所愛，蔽賢寵頑。五條，二千石子弟恃怙榮勢，請託所監。六條，二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損正令也」（漢書百官公卿表）。刺史「皆以朝臣卑職充之，其歲盡

輒奏事京師，九歲稱職方得爲守、相」（同上）。後漢書百官志又云：「諸州常以八月巡行所部郡、國，錄囚徒，考殿、最。初歲盡詣京都奏事，中興但因計吏。」大抵刺史爲皇帝代表，牧爲朝廷官職，故刺史必須「奉詔條」，否則無權也。至於牧之職務，實與刺史無異焉。刺史初無治所，改州牧始置之，後回改刺史，則因牧治所而駐焉。故通考云：「漢刺史乘傳車周行郡、國，無適所治，中興後所治有定處。」刺史屬員有吏員，治中、別駕、諸部從事等，皆秩百石。王莽於州牧之下置監副，光武廢之。

司隸校尉爲中央監察官，兼管附近諸郡監察。漢書百官公卿表云：「司隸校尉周官，武帝征和四年初置，持節，從郡中官，徒千二百人，捕巫蠱，督大姦猾。後罷其兵，察三輔、三河、弘農，元帝初元四年去節，成帝元延四年省。綏和二年哀帝復置，但爲司隸，……屬大司空，比司直。」王莽撤之，光武復置，并再改稱司隸校尉。「司隸校尉有從事史十二人：都官從事主察舉百官犯法者；功曹從事主州選署及衆事；別駕從事，校尉行部則奉行錄衆事；簿曹從事主財穀簿書；兵曹從事主兵事（有軍事則置）；郡國從事主督促文書，察舉非法，每郡國一人。從事皆由司隸任、免，秩百石。……又有假佐二十五人，內有典郡書佐，主部文書，每郡一人，由郡吏充任。每歲一更；其餘假佐則分主律令、祠祀、文書、選用等事」（陶、沈前書頁一五七——一五八）。

刺史（或牧）及司隸校尉皆經常監司也。此外兩漢及三國常有臨時派遣監察郡、國之侍御史。據歷代職官表稱，西漢侍御史有繡衣，直指出討姦猾，治大獄，武帝所制，不常置。（註一三）

四 兩晉及南北朝地方行政制度

（1）總論

兩晉及南北朝地方行政制度，仍依漢舊，惟分區與前不同。晉書地理志載：「武帝太康元年，既平孫氏，凡增置郡、國二十有三；省司隸置司州，別立梁、秦、寧、平四州，仍吳之廣州，凡十九州。」十九州所監郡、國區域，據顧、史中國疆域史所記，如左：

司州——河南、滎陽、弘農、上洛、平陽、河東、汲、河內、廣平、陽平、魏、頓邱十二郡

兗州——濟陽、泰山二郡，陳留、濮陽、高平、任城、東平、濟北六國

豫州——潁川、汝南、襄城、汝陰、譙、魯、弋陽、安豐八郡、梁、沛二國

冀州——渤海、常山二郡，趙、鉅鹿、安平、平原、樂陵、章武、河間、高陽、博陵、清河、中山十一國

幽州——北平、上谷、廣寧、代、遼西五郡，范陽、燕二國

平州——昌黎、樂浪、玄菟、帶方四郡，遼東國

并州——上黨、樂平、雁門、新興四郡，太原、西河二國

雍州——京兆、馮翊、扶風、安定、北地、始平、新平七郡

涼州——金城、西平、武威、張掖、西、酒泉、敦煌、西海八郡

秦州——隴西、南安、天水、略陽、武都、陰平六郡

梁州——漢中、梓潼、廣漢、新都、涪陵、巴、巴西、巴東八郡

益州——蜀、犍爲、汶山、漢嘉、江陽、朱提、越嶲、牂牁八郡

寧州——雲南、興古、建寧、永昌四郡

青州——濟南、城陽、長廣三郡，齊、樂安、東萊三國

徐州——東海、東莞、廣陵、臨淮四郡，彭城、下邳、琅琊三國

荊州——江夏、南、襄陽、順陽、義陽、新城、魏興、上庸、建平、宜都、南平、武陵、天門、長沙、衡陽、湘東、零陵、邵陵、桂陽，武昌、安城二十一郡，南陽國

揚州——丹陽、宣城、淮南、廬江、毗陵、吳、吳興、會稽、東陽、新安、臨海、建安、晉安、豫章、臨川、鄱陽、廬陵、南康十八郡

交州——合浦、交趾、新昌、武平、九眞、九德、日南七郡
廣州——南海、臨賀、始安、始興、蒼梧、鬱林、桂林、高涼、高興、寧浦十郡（頁一四二——一四五）

惠帝元康初以荆州、揚州各一部分爲江州，懷帝分荆州、廣州各一部分爲湘州，故西晉監州凡二十一。東晉偏安江南，江北州、郡淪陷，於江南別立僑殖州以存其名，非新增州，郡也。郡分三等：五千戶以下爲下郡，五千戶以上爲中郡，萬戶以上爲上郡。郡之下爲縣，縣以三百戶以下、三百戶以上、五百戶以上、千戶以上、千五百戶以上別爲五等。

北朝元魏、高齊、宇文周與南朝劉宋、蕭齊、梁齊、蕭陳相繼遞承晉朝治權，地方政治制度，均無重大改變。魏書地形志稱：「永樂末年胡賊入洛，官司文簿，散棄者多，往時編戶，全無追訪；」而錄武定時監州凡一百一十，郡五百，縣千三百六十，自難確信。中國疆域沿革史引資治通鑑胡三省注稱元魏太和十年凡三十八州：「河南二十五州——青、南青、兗、齊、濟、光、豫、洛、徐、東徐、雍、秦、南秦、梁、益、荆、涼、河、沙，時又置華、陝、夏、岐、班、郢，凡二十五；河北十三州——司、幷、肆、定、相、冀、幽、燕、營、平、安、時又置瀛、汾、凡十三州。」（頁一六三）。郡、縣數目仍甚不詳。州、郡、縣各分上、中、下三等。周書武帝紀下記高齊政區云：「關東平，合州五十五，郡一百六十二，縣三百八十五；」隋書地理志稱齊末有州九十七，郡一百六十，縣三百六十五。宇文周於大象末凡有州二百二十一，郡五百零八，縣千一百二十四。南朝州，郡之數較北朝爲少，視漢、晉猶數倍之。宋書州郡志云：「宋世分揚州爲南徐，徐州爲南兗，揚州之江西悉屬豫州，分荆爲雍，分荆湘爲郢，分荆爲司，分廣爲越，分青爲冀，分梁爲南、北秦。」劉宋大明八年凡州二十二（上列各州加益、寧、江、交、兗），郡二百三十八，縣千一百七十九（中國疆域沿革史頁一五九）。蕭齊有州二十三（揚、南徐、豫、南豫、南兗、北兗、北徐、青、冀、江、廣、交、越、荆、巴、郢、司、雍、湘、梁、秦、益、寧），郡三百九十五，縣千四百七十四（前書頁一五九）。梁初僅有齊吳之地

而天監十年有州二十三，郡三百五十，縣千二百二十二，其後國土擴充，至大同間州已增至百零七，幾與北朝相等（註一四）（頁一六〇）。陳初有荊、揚之地，已分州四十二，郡百零九，縣四百三十八，太建末年州增爲六十四，郡百六十六，縣六百左右（隋書地理志一）。南北朝同時計有州二百餘，郡幾一千，而縣逾三千，較漢、晉大增矣。夫州原爲監司區，今殆成行政區域矣。故南北朝表面雖仍漢、晉之舊，實成州、郡、縣三級制度也。（註一五）

（2）郡、國政府組織

各郡置太守一人，（註一六）河南郡京師所在則置尹，其屬有主簿，主記室，門下賊曹，議生，門下史，記室史，錄事史，書佐，循行幹館吏，五官掾，功曹史，功曹書佐，循行小吏，五官掾等員。諸王國置內史，其屬有郎中令，中尉，大農（大國置左、右常侍，省郎中），侍郎（二人），典書，典祠，典衞，學官令，典書丞，治書（四人），中尉司馬，世子，庶子，陵廟牧長，謁者（四人），中大夫（六人），舍人（十人），典府；公國無中尉，常侍；侯國又無大農，侍郎；伯，子，男唯典書以下有之，並省學官令。郡、國戶不滿五千者置職吏五十人，散吏十三人；五千戶以上職吏六十三人，散吏二十一人；萬戶以上職吏六十九人，散吏三十九人。郡、國皆置文學掾一人（晉書職官志）。

南北朝制度不可詳考，略與晉代近似。例如後齊清都郡置尹，丞，中正，功曹主簿，督郵，五官門，下督錄事，主記錄，功曹記室，戶、田、金、租、兵、騎、賊、法等曹掾，中部掾等員；諸郡置太守、丞，中正光迎，功曹光迎，主簿，功曹主簿，五官省事錄事，西曹、戶曹、金曹、租曹、兵曹、集曹掾、佐，太學博士，助教、太學生，市長、倉督等員（隋書百官志）。梁郡置太守及丞，國置內史，郡、國三萬戶以上置佐一人（同上）。元魏郡置太守三人、宗室一人、異姓二人（魏書官氏志）。餘無考焉。

（3）州組織

州於晉爲監司，南北朝實際擴爲方面市區。晉諸州置刺史，別駕，治中從事，諸曹從事等員，於轄內各郡

各有部從事一人，又置主簿門亭長，錄事，記室督、佐，諸曹佐守從事，武猛從事等；遂遼陸陰州另置弓馬從事，徐州另置淮海從事，涼州另置河津從事，荊州另置監佃督（晉書職官志）。西晉司隸校尉，東渡罷之（同上）。後齊司州置牧，其屬官有別駕從事、史，治中從事、史，州都主簿，西曹書佐、記室，戶曹，功曹，金曹、租曹、兵曹、騎曹都官，法曹，部郡等從事，領西東市署令、丞等員；其餘諸州皆置刺史，其僚佐有長史，司馬，錄事，功曹，倉曹，中兵等參軍及掾、史，主簿，掾記室掾、史，外兵，騎兵長流，城局，刑獄等參軍事及掾、史，參軍事，法、墨、田、鎧、集、士等曹行參軍事及掾、史，右戶掾、史，行參軍長兼行參軍督護，統府錄事，統府直兵，箱錄事等，其屬官有別駕從事、史，治中從事、史，州都光迎主簿，主簿，西曹書佐，市令及史；祭酒從事、史，部郡從事，皁服從事，典籤及史，門下督省事，都錄事及史，箱錄事及史，朝直刺姦，記室掾，戶曹，田曹，金曹，租曹，兵曹，左戶等掾、史等員（隋書百官志）。梁諸州亦置刺史，其屬有別駕，治中從事各一人，主簿，西曹、議曹從事，祭酒從事，部傳從事，文學從事等員（同上）。魏諸州刺史並置三員，宗室一人，異姓二人，如郡太守（魏書官氏志）。餘不可備考。

五　隋代地方行政制度

南北朝州郡數增，二級制度，深受影響。隋文帝統一後，遂於開皇三年廢郡，以州、縣爲兩級地方制度。煬帝大業三年復還州爲郡，另於郡之上置監司之州或部。（註一七）漢、晉二級制度之精神，於以重振。隋書地理志列大業年間郡凡百九十，縣千二百五十五。諸郡名稱如左：

京兆　馮翊　扶風　安定　北地　上　雕陰　延安　弘化　朔方　鹽川　靈武　榆林　五原　天水

隴西　金城　枹罕　澆河　西平　武威　張掖　敦煌　鄯善　且末　西海　河源　漢川　西城　房陵

清化　通川　宕渠　漢陽　臨洮　宕昌　武都　同昌　河池　順政　義城　平武　汶山　普安　金山

新城　巴西　遂寧　涪陵　巴　巴東　蜀　臨邛　眉山　資陽　瀘川　犍為　越巂　牂柯　黔安

河南　滎陽　梁　譙　濟陰　襄城　潁川　汝南　淮陽　汝陰　上洛　弘農　淅陽　南陽　淯陽
淮安　東　東平　濟北　武陽　渤海　平原　信都　清河　魏　汲　河內　長平　上黨　河東
絳　文城　臨汾　龍泉　西河　離石　雁門　馬邑　定襄　樓煩　太原　襄國　武安　趙　恆山
博陵　河間　涿　上谷　漁陽　北平　安東　遼西　北海　齊　東萊　高密　彭城　魯　琅琊
東海　下邳　江都　鍾離　淮南　弋陽　蘄春　廬江　同安　歷陽　丹陽　宣城　毗陵　吳　會稽
餘杭　新安　東陽　永嘉　建安　遂安　鄱陽　臨川　廬陵　南康　宜春　豫章　南海　龍川　義安
高涼　信安　永熙　蒼梧　始安　永平　鬱林　合浦　珠崖　寧越　交趾　九眞　日南　比景　海陰
林邑　南　夷陵　竟陵　沔陽　沅陵　武陵　清江　襄陽　舂陵　漢東　安陸　永安　義陽　九江
江夏　澧陽　巴陵　長沙　衡山　桂陽　零陵　熙平

各郡數目、名稱俱與後漢相若。州或部之名稱無考。郡、縣各以上、中、下分爲九等。

「郡置太守，上郡從三品，中郡正四品，下郡從四品。京兆、河南則俱爲尹，位正三品。罷長史、司馬，置贊務一人以貳之。其後諸郡各加通守一人，位次太守，京兆、河南則謂之內史。又改郡贊務爲丞，位在通守下」（隋書百官志）。各郡屬員如下：「京兆郡置尹，丞，功曹主簿，金、戶、兵、法、士等曹佐等員，幷佐、史合二百四十四人」（同上）。河南郡疑近之。其餘各郡上上郡「置丞，尉，正光初，功曹光初，主簿，縣正，功曹主簿，西曹、金、戶、兵、法、士、曹，市令等員；幷佐、史合一百四十六人。上中郡減上上郡吏屬五人，上下郡減上中郡四人，中上郡減上下郡十九人，中中郡減中上郡六人，中下郡減中中郡五人，下上郡減中下郡十九人，下中郡減下上郡五人，下下郡減下中郡六人」（同上）。

監司職務總於司隸臺而分於諸部或州刺史。「司隸臺大夫一人（正四品，按位在上郡太守及京兆、河南二尹之下），掌諸巡察；別駕二人（從五品，按位在太守之下），分察畿內，一人案東都，一人案京師。刺史十四人，（正六品，按位在太守之下），察巡畿外諸郡；從事四十人，副刺史巡察。其所掌六條：一察品官以上

理正能不；二察官人貪財害政；三察豪強姦猾侵害下人，及田宅踰制，官司不能禁止者；四察水、旱、蟲災不以實言，枉征賦役，及無災妄蠲免者；五察部內賊盜不能窮逐，隱而不報者；六察德行、孝悌、茂才、異行、隱而不貢者。每年二月乘軺巡郡、縣，十月入奏。置丞（從六品）、主簿（從八品）、錄事（從九品）各一人。後又罷司隸臺而留司隸從事之名，不爲常員，臨時選京官清明者權攝以行」（同上）。刺史屬吏上上州有「長史，司馬，錄事參軍事，功曹、戶、兵、等曹參軍事，法、士等曹行參軍事，典籤，州都光初，主簿，郡正主簿，西曹書佐，祭酒從事，部郡從事，倉督，市令，丞等員；并佐、史合三百二十三人。上中州減上上州吏屬十二人，上下州減上中州十六人，中上州減上下州二十九人，中中州減中上州二十人，中下州減中中州二十人，下上州減中下州三十二人，下中州減下上州十五人，下下州減下中州十二人」（同上）。

六　唐代地方行政制度（五代附）

（1）總論

唐代以州易郡爲第一級地方政區，幷另增同級之府，至第二級政區仍保留爲縣。府凡三種：曰京都府，曰都督府，曰都護府。州、府之上分道置監司。京都府爲京畿之地；都督府爲國內繁盛衝要地區，分大、中、下三等；都護府爲沿邊關隘之處，分大、上兩種。太祖承祚，初沿襲隋之郡、縣制，武德元年始改郡爲州。府始於南北朝，稱總管府，其轄區包括數州之地，實非普通地方政區而爲中央軍防區域。隋及唐初均仍之，武德七年始改稱都督府，「掌督諸州兵馬、甲械、城隍、鎮戍、糧廩，總判府事」（續通典職官篇），仍爲軍防區域，特兼理駐在地民政耳。軍防區域廣及數州，而民政區域只府治也。言府爲第一級普通政區者，專指後一作用而言也。都護府太宗所制，其性質與都督府同。開元以後東、西、北各都幷置府，其後皇帝駐蹕之地概升爲京都府。終唐之世，計有京兆、興德、鳳翔、河南、興唐、河中、太原、江陵、興元、成都十京都府。都督府唐初甚多，景雲二年併省爲二十四，計大都督府四（揚、益、幷、荊），中都督府十（汴、兗、魏、冀、蒲、

秦、洪、潤、越），下都督府十（齊、鄜、涇、襄、安、潭、遂、通、梁、夔）。旣而以其權（按指軍權）重罷之。太極初年復置大府五，中府十五，下府二十。都護府自太宗至中宗先後共設六處，即安西、安北、單于、安東、安南、北庭。（以上事實部分均見中國疆域沿革史頁一八五——一八八）。州分上、中、下三等，縣分京、畿、上、中、下五等。歐陽修唐地書理志載太宗十三年定簿，凡州、府三百五十八，縣千五百五十一；開元二十八年戶部帳籍，州、府凡三百二十八，縣千五百七十三。

府、州、縣之外，復有羈縻府、州、縣，以治蠻夷內服者。唐書書地理志云：「唐興，初未暇於四夷。自太宗平突厥，西北諸蕃及蠻夷稍稍內屬，即其部落列置州縣。其大者爲都督府，以其首領爲都督、刺史，皆得世襲。雖貢賦版籍，多不上戶部。……其後或臣、或叛，經制不一，不能詳見。突厥、回紇、黨項、吐谷渾、隸關內道者爲府二十九，州九十；突厥之別部及奚、契丹、靺鞨、降胡、高麗隸河北者爲府十四，州四十六；突厥、回紇、黨項、吐谷渾之別部及龜茲、于闐、焉耆、疏勒、河西，內屬諸胡，西域十六國隸隴右者爲府五十一，州百九十八，羌、蠻隸劍南者爲州二百六十一；蠻隸江南者爲州五十一，隸嶺南者爲州九十三，又黨項州二十四，不知其隸屬：大凡府、州八百五十八，號爲『羈縻』云」。

(2)府、州政府組織

京都府組織如左：

(一)西都、東都、北都各置牧一人，從二品；西都、東都、北都、鳳翔、成都、河中、江陵、興元、興德各置尹一人，從三品。牧、尹俱掌宣德化，歲行屬縣，觀風俗，錄囚徒，恤鰥寡。親王所典府則歲以上佐（按即少尹）巡縣。

(二)少尹二人，從四品下，爲牧、尹之副貳，歲終更次入計。

(三)各曹——(1)司錄參軍事二人，正七品上；錄事四人，從九品上。(2)功曹，(3)倉曹，(4)戶曹，(5)田曹，(6)兵曹，(7)法曹，(8)士曹，各置參軍事二人，正七品下。(9)參軍事六人，正八品下。司錄

掌正違失，莅符印。功曹掌考課、假使、祭祀、禮樂、學校、表疏、書啓、祿食、祥異、醫藥、卜筮、陳設、喪葬。倉曹掌租調、公廨、庖廚、倉庫、市肆。戶曹掌戶籍、計帳、道路、過所、蠲符、雜徭、逋負、良賤、芻藁、逆旅、婚姻、田訟、旌別孝悌。田曹掌園宅、口分、永業以蔭田。兵曹掌武官選、兵甲、器仗、門禁、管鑰、軍防、烽候、傳驛、畋獵。法曹掌鞫獄麗法、督盜賊、知贓賄沒入。士曹掌津梁、舟車、舍宅、工藝。參軍事掌出使贊導。參軍、錄事之下又有佐、史。

(四)文學一人，從八品上，掌以五經授諸生；下置助教二人，學生八十人。

(五)醫學博士一人，從九品上，掌療民疾；下置助教一人，學生二十人。

大都督府組織如左：

(一)都督一人，從二品，掌督諸州兵馬、甲械、城隍、鎮戍、糧廩、總判府事。

(二)長史一人，從三品；司馬二人，從四品下：爲都督副貳。

(三)錄事參軍事一人，正七品上；錄事二人，從九品上；功曹、倉曹、戶曹、田曹、兵曹、法曹、士曹參軍事各一人，正七品下；參軍事五人，正八品下。

(四)市令一人，從九品上，掌交易、禁姦非、通判市政。

(五)文學一人，正八品下；助教一人，學生五十人。

(六)醫學博士一人，從八品上；助教一人，學生二十人。

中都督府組織如左：

(一)都督一人，正三品。

(二)別駕一人，正四品下；長史一人，正五品下；司馬一人，正五品下。

(三)錄事參軍事一人，正七品下；錄事二人，從九品上；功、倉、戶、田、兵、法、士等曹參軍事各一人，從七品上；參軍事四人，從八品下。

(四)市令一人，從九品上。

(五)文學一人，從八品上；學生五十人。

(六)醫學博士一人，正九品上；助教一人；學生二十人。

下都督府組織如左：

(一)都督一人，從三品。

(二)別駕一人，從四品下；長史一人，從五品上；司馬一人，從五品下。

(三)錄事參軍事一人，從七品上；錄事二人，從九品上。功、倉　戶、田、兵、法、士等曹各參軍事一人，從七品下；參軍事三人，從八品下。

(四)文學一人，從八品下；學生四十人。

(五)醫學博士一人，正九品上；助教一人；學生二十人。

大都護府組織如左：

(一)大都護一人，從二品，掌統諸蕃、撫慰、征討、敘功、罰過，總判府事。

(二)副大都護二人，從三品；副都護二人，正四品上。

(三)長史一人、正五品上；司馬一人，正五品下。

(四)錄事參軍事一人，正七品上；錄事二人，從九品上；功、倉、戶、兵、法等曹參軍事各一人，正七品下；參軍事三人，正八品下。

上都護府置上都護(正三品)，副都護(二人，從四品上)，長史(正五品上)，司馬(正五品下)，錄事參軍事(正七品下)，功、倉、戶、兵、各曹參軍事(從七品上)，參軍事(從八品上)。上州置刺史(從三品)，別駕(從四品下)，長史(從五品上)，司馬(從五品下)，錄事參軍事(從七品上)，錄事(從九品下)，功、倉、戶、田、兵、法、士各曹參軍事(從七品下)，參軍事(四人，從八品下)，市令(從九品上)、丞

（從九品下），文學（從八品下）、助教、學生（五十八），醫學博士（從九品下）、學生（二十八）。中州置刺史（正四品下），別駕（正五品上），司馬（正五品下），錄事參軍事（正八品上），錄事（從九品上），功、倉、戶、田、兵、法、士各曹參軍事（正八品下），參軍事（三人、正九品下），醫學博士（從九品下）、助教、學生（十八）。下州置刺史（正四品下），別駕（從五品上），司馬（從六品上），錄事參軍事（從八品上），錄事（從九品下），倉、戶、田、法各曹參軍事（從八品下），參軍事（二人，從九品下），醫學博士（從九品下）、學生（十八）。

(3)監司組織

唐代地方監司，可分爲法定的與事實的兩種。法定的監司如左：

（一）經常的：觀察使及採訪使（初爲臨時的）——貞觀初遣大使十三人，巡省天下諸州，水、旱則遣，有「安撫」、「巡察」、「存撫」等稱，神龍二年以五品以上二十人爲十道巡察使，道各一人。開元二年復改十道按察採訪使，並設處治事，四年罷；八年又置十道按察使，秋、冬巡視州、縣，十年又罷（十道爲關內、河南、河東、河北、山南、隴右、淮南、江南、劍南、嶺南）；十七年復置十道及京都、兩畿按察使；二十年改稱採訪使，設處，並益爲十五道（分山南、江南各爲東、西兩道，增黔中、京畿、都畿三道）。天寶末各道採訪使兼黜陟使。乾元元年改採訪處，使爲觀察處、使，其數後增至十八，唐末達四十餘。開元採訪使以御史中丞兼任，下屬判官二人，事繁則設支使。又開元以還採訪、觀察除任監司外復兼傳驛（蓋因監司須用之巡行之故），故大歷十四年至有館驛使之稱。

（二）臨時的：兩臺（初爲經常的）——武后初置兩臺，每年春、秋發使，春曰「風俗」，秋曰「廉察」，遂令尚書韋方質爲條例，刪定爲四十八條，以察州、縣。載初以後，奉勅乃巡，不每年出使，則爲臨時監司矣。

事實的監司爲節度使。節度使「掌總軍旅，顓誅殺」，軍防之吏也，漸以軍力干預地方行政，遂成事實上

州、府之監司。節度使初置於邊疆，自武德至天寶邊防城鎮皆有使，道有大將一人，曰「大總管」，已而又曰「大都督」，至太宗時行軍征討爲「總管」，駐防本道爲「都督」。高宗永徽以後都督帶使持節者謂之節度使，尙非正官。景雲元年以薛訥爲鎮守經略節度大使，次年以賀延嗣爲河西節度使，疑爲節度使之始。開元間置河西、河東、隴右、朔方、安西、北庭、范陽、平盧、劍南、嶺南十節度使。安、史亂起，節度使漸置於內地，至德上元間有節度使四十四，元和間達四十七。節度使多兼安撫、營田、度支、招討、經略等使，且兼觀察，都督、刺史，與今日行營、綏靖主任、省政府主席等互兼者極彷彿焉。

(附)五代地方行政制度

大凡亂世制度，多因前代，因朝廷勞於戎馬，百姓疾於干戈，未遑致力於革新也。三國、兩晉、六朝因循漢法，固矣；五代亂猶甚也，沿襲唐制，殆必然之勢也。舊五代史列五代區域仍爲唐之十道，其下爲府、州。新五代史職方考云：「梁初天下別爲十一，南有吳、浙、荊、湖、閩、漢，西有岐、蜀，北有燕、晉，而朱氏所有七十八州，以爲梁。莊宗起，幷代，取幽、滄，有州三十五，其後又取梁魏博等十有六州，合五十一州，以滅梁，岐王稱臣，又得其州七，同光破蜀，已而復失，惟得秦、鳳、階、成四州，而營、平二州陷於契丹，其增置之州一，合一百二十三州，以爲唐。石氏入立，獻十有六州於契丹；而得蜀金州，又增置之州一，合一百九州，以爲晉。劉氏之初秦、鳳、階、成復入於蜀，隱帝時增置之州一，合一百六州，以爲漢。郭氏代漢十州入於劉旻，世宗取秦、鳳、階、成、瀛、漠及淮南十四州，又增置之州五而省者三，合一百一十八州，以爲周。宋興因之，此中國之大略也。」州、府及監司組織俱無考，意與唐代略同也。

七　宋代地方行政制度　(遼、金附)

(1)總論

宋代以州、府、軍、監爲第一級政區，以縣爲第二級政區，於諸路(初稱道)置監司，大體沿依唐舊也。

張蔭麟言：「府是經濟上或軍事上最重要的區域，其數目最少，其面積却最大。通常州所管轄的縣數較府爲少；軍次之，至多只三縣；監則皆只佔一縣。設監的地方必定是礦冶工業或國家鑄錢工廠等所在的地方，監的長官兼管這些工業的課稅和工廠的事務」（「宋朝的開國和開國規模」，思想與時代第四期，三十年十一月一日出版）。府分京府與散府兩種，京都所在地爲京府，故府不獨爲經濟與軍事中心，實亦政治中心也。邊疆荒曠之地則置軍。宋史記宋代有京府四，散府三十，州二百五十四，監六十三，縣千二百三十四。中國疆域沿革史稱北宋元豐末年計府十四，州二百四十二，軍三十七，監四，縣千二百三十五（頁二一九），南宋府三十六，州百二十六，軍四十，監二（頁二三五）。路因時增、損，太宗初因唐十道整理爲河南、關西、河東、河北、劍南西、劍南東、江南東、江南西、淮南、山南西、山南東、隴右、嶺南十三道，至道三年改十三道爲京東、京西、河北、河東、陝西、淮南、江南、荊湖南、荊湖北、兩浙、福建、四川、峽、廣南東、廣南西十五路。天聖間析爲十八路，後增爲二十一，已減爲十九，已再減爲十七，元豐間爲二十二，曰京東東、京東西、京東南、京東北、河北東、河北西、永興、秦鳳、河東、淮南東、淮南西、兩浙、江南東、江南西、荊湖南、荊湖北、成都、福建、梓州、利州、夔州、廣南東、廣南西。崇寧四年增京畿路，大觀元年增黔南路，三年幷黔南入廣南西，名黔南廣西，四年仍舊爲廣南西。後又建燕山、雲中兩路，故終北宋凡二十六路。南宋渡江後，版圖頓縮，所存僅京西南、兩浙、淮南東、淮南西、江南東、江南西、廣南東、廣南西、荊湖南、荊湖北、成都 梓州 利州、夔州、福建十五路。散府分輔、望、緊、上、中、中下 下七等，州分輔、雄、望、緊、上、中、中下、下八等，縣分赤、畿、次赤、次畿、望、緊、上、中、中下、下十等，京府、軍、監則不分等云。

(2)府、州、軍、監政府組織

府、州、軍、監組織如左：

(一)長官——通常爲太守，但京官兼領者原職二品以上或帶中書、樞密院宣徽使銜稱「判某府、州、

軍、監」，餘爲「權知軍、州事」（軍爲兵，州爲民）。太守，判，或權知軍州事總斷治內一切軍、民、財、農事務，爲府、州、軍、監之最高行政領袖。重要府、州守、判例兼中央特殊行政職務，如：河南、應天、大名三府兼留守府公事；太原、延安二府及慶、渭、熙、秦四州兼經略安撫使及馬步軍都總管；京兆、眞定、大名三府及定、瀛二州兼安撫使及馬步軍都總管；瀘、潭、廣、桂、雄五州兼安撫使及兵馬鈐轄；穎昌府及青、鄆、許、鄧四州兼安撫使及兵馬巡檢；其餘大蕃府或沿邊諸州或當一道衝要府、州除兼兵馬鈐轄及巡檢都監外又兼沿邊安撫，提轄兵甲、沿邊峒都巡檢等職。蓋宋代立於外患侵凌之下，故多軍民集權也。守、判之下置尹（其助理爲少尹）爲之副貳，闕則以知事代之。後守、判、尹每闕（疑因權重兵衆之故），知事遂居領導地位。

（二）通判（或稱同判）——太祖懲於五代藩鎭之弊，南游江南，始置各府、州、軍、監通判。通判性質上爲皇帝代表，非守、判屬官。初府、州、軍、監大者，置兩員，小者一員，不滿萬戶者不置，然武臣或京中大員兼領導者不滿萬戶亦置一員；後悉設一員，凡軍、監小者不置（廣南小州有試秩通判兼知州）。通判職務有二，卽通簽（亦稱同簽）與刺舉。簽猶今言副署，凡守、判一切命令、處分，必通判通簽而後生效（建始四年詔知府公事並須長史通判簽議、連書方許行下）。又通判於諸府、州、軍、監、守、判以下（守、判除外）曠職敗紀者皆可彈劾舉於朝廷。故通判實兼具秦監御史職權。其選任者以京官簡放，亦與秦監御史同。時久通判漸難行使職權，宣和二年詔以茶鹽香礬行政委之，則爲守、判屬佐矣。（註一八）

（三）幕僚官——有簽書判官廳公事、兩使防團軍事推判官、節度掌書記、觀察支使等職，其額視州、府大、小與政務煩、簡而定。

（四）諸曹——有錄事參軍，掌州院庶務，糾諸曹稽違；戶曹參軍，掌戶籍賦稅，倉庫受納；司法參軍，掌議法斷刑；司理參軍，掌訟獄勘鞠。乾道以後戶、法間兼。

（五）教授——「慶曆四年詔諸路、州、軍、監各令立學，學者二百人以上許更置縣學，自是州、郡無不有

學。詔置教授，以經術行義訓導諸生。……元豐元年州、府學官共五十三員，諸路惟大部有三，軍、監未盡置。元祐元年……列郡各置教官。建炎三年教授亦罷，紹興三年復置四十二州。十二年詔無教授官州、軍令使部中尙書省選差」（宋史職官志）。

各部佐屬約仿唐制，從略。

（3）路監司組織

路監司職司如左：

（一）經略安撫使司（簡稱帥司）——其官如下：（1）經略安撫使或安撫使，「掌一路兵、民之事，皆帥其屬而聽其訟獄，頒其禁令，定其賞罰，稽其錢穀甲械出、納之名籍而行以法。若事難專決，則具可、否具奏。……帥臣任河東、陝西（按包括永興、秦鳳兩路）、嶺南（按即廣南）諸路，職在綏御戎夷，則爲經略安撫使兼都總管，以統制軍旅。……河北及近地則使事止於安撫而已（按二品以上稱安撫大使，餘稱安撫使）」（宋史職官志）。（2）走馬承受，爲使副臣，「無事歲一入奏，有邊警則不時馳驛上聞。……（熙寧六年）七月改爲廉訪使（而不隸帥臣），……靖康初罷之，依祖宗舊制復爲走馬承受」（同上）。

（二）都轉運司（簡稱漕司），置都轉運使、轉運使、副使、判官，「掌經度一路財賦而察其登耗，有以足上供及郡、縣之費。歲行所部，檢察儲積，稽考帳籍，凡吏蠹、民瘼，悉條以上達；及專舉刺官吏之事。……諸路事體當合一則置都轉運使以總之（例如江東、江西兩路分置三帥，置都轉運使一員；江浙、荊湖、廣南、福建諸路有都轉運使一員；四川諸路一員），……正使不廢。若副使，若判官，皆隨資之淺深稱焉」（同上）。（註一九）

（三）提點刑獄司（簡稱憲司），「掌察所部之獄訟而平其曲、直，所至審問囚徒，詳覆案牘，凡禁繫淹延而不決，盜竊逋竄而不獲，皆劾以聞，及舉刺官吏之事。……宣和初詔江西、廣東增置武提刑一員。……中興以盜賊未衰，諸路無武臣提刑處權添置一員，建炎四年罷。……乾道六年詔諸路分置武臣提刑一員，須選差公

廉曉習法令民事之人，如無聽闕」（同上）。

（四）提舉常平司（簡稱倉司），「掌常平義倉、免役、市易、坊場、河渡、水利之法（按此爲中央行政），視歲之豐、歉而爲斂、散，以惠農民；……平物價；……仍專舉刺官吏之事（按此爲監司職務）。熙寧初先遣官提舉河北、陝西路常平，未幾諸路悉置提舉官。元祐初罷之，併其職於提點刑獄司，紹聖初復置，元符以後因之」（同上）。

以上四司爲主要監司，宋人稱之爲「四監司」。此外尚有左列各司：

（五）提舉茶鹽司，「掌摘山、煮海之利，以佐國用，皆有鈔法，視其歲額之登、損以詔賞、罰。凡給之不如期，鬻之不如式，與州、縣之不加恤者皆劾以聞。政和改元，詔江、淮、荊、浙六路共置一員，既而諸路皆置。中興以後通置提舉常平茶鹽司（即與倉司合併）。……建炎元年常平職事併歸提刑司（按又再併入憲司，並倉司俱廢），鑾蹕行在。二年始復置常平官，還糴本，未幾復罷，紹興二年復置主管（按係於提刑司內添置通判，或委幕職充任，仍未恢復倉司）。……十五年……詔諸路提舉茶鹽官改充提舉茶鹽公事，如四川無茶鹽去處，仍以提刑兼充，主管官改充常平司幹辦公事。是年冬詔提舉官依舊法爲監司，與轉運判官敍官，歲舉升改；官員不職則按以聞」（同上）。

（六）提舉學司，「掌一路州、縣學政。歲巡所部，以察師儒之優劣，生員之勤惰，而專舉刺之事，崇寧二年置，宣和二年罷」（同上）。

（七）提舉保甲司，「掌什伍其民，敎之武藝，視其優劣而進退之。元祐初置於開封府界，遂下其法河北、河東、陝西三路，既而悉罷」（同上）。

以上各司，分別監察地方行政之一部分，皆直隸於中央而互不統屬，可名之爲多元監司制，蓋前代所無，宋之創制也。各監司中央視之，固行政外署組織也，以「司」以「使」稱之，卽含此意。（註二〇）

（附）遼、金地方行政制度

遼史百官志稱：「太宗兼制中國，官分南、北：以國制治契丹，以漢制待漢人。……官制分南、北院：北面治宮、帳、部、族屬國之政，南面治漢人州、縣租賦、軍馬之事。」其漢制地方行政區域，亦沿中華傳統二級之舊，制爲州、縣兩級制，州之外仍有平行之「府」，縣之外則新置同等之「城」。此外又有「節度州、軍」，「觀察州、軍」，「團練州」，「防禦府、州」等各種特殊行政區域，（註二一）以防其侵害普通州、府。監司區域爲上、東、中、南、西五京道（或稱路）。府分兩種，曰留守，曰大蕃。留守每道一府，大蕃僅黃龍、興中二府。州凡七十一，計上京道五，東京道三十七，中京道十三，南京道與西京道各八。五京留守府各置留守使兼府尹，副留守，知留守府事，少尹，同知留守事，同簽留守事，留守判官，留守推官各一員；屬署有虞候司，警巡院，處置司，博士、助教等。黃龍、興元二大蕃府各置知府事，同知府事，判官，博士、助教等。州置刺史，同知州事，錄事參軍，博士、助教等。諸道監司有度支使，鹽鐵使，戶政使，三司使，轉運使，上京道另有城隍使，東京道安撫使，中京道巡邏使。各道又有臨時監司，如分決諸道滯獄使（統和五年），按察諸道刑獄使（開泰五年），採訪使（會同三年）等。再五京各置宰相府，則非監司而爲中央相府分支矣。遼丞相分置於五京，實元代行中書省之先河也。

金「襲遼制，建五京，置十四總管府，是爲十九路，（註二二）其間散府（按即總管府以外之府）九，節鎭（按即節度使治州）三十六，防禦郡（按即防禦使治州）二十二，刺史郡（按即普通州）七十三，軍十有六，縣六百三十二。後復升軍爲州，或升城、堡、寨、鎭爲縣，是以金之京府、州凡七十九，縣加於舊五十一」（金史志第五：地理上）。故知金第一級地方政區爲京府、總管府、散府、州，第二級爲縣，路爲監司區域，而節度州、防禦州爲特殊政區也。京府置留守兼攝府尹總管，總管府置府尹兼都總管，散府置府尹，州置刺史諸路監司爲轉運使及提點刑獄使。

八　元代地方行政制度

（1）總論

元代地方行政制度，仍為兩級制，惟少數地處有一級制及三級制，上都路又有四級制存在。元代地方政區主為路、府、州、縣：（註二三）路為最高級政區，縣為最低級政區，府為第一級或第二級政區，州為第一級或第二級或第三級政區。路、府、州均或統州、縣，或不統州、縣。路、府、州、縣之外，邊地又有安撫司、軍、千戶等。茲將分區情形表列於左（元史地理志）：

第一級政區

政區	類別	數	合計
（一）路	統州、縣者	一五〇	一八七
	不統州、縣者	三七	
（二）府	統州、縣者	一七	二五
	不統州、縣者	八	
（三）州	統州、縣者	四二	一〇五
	不統州、縣者	六三	
（四）安撫司	統縣者	二	八
	不統縣者	六	
（五）軍（統縣）			三
共計			三二八

第二級政區

政區	類別	數	合計
（一）州	統縣者	一一六	二五四
	不統縣者	一三八	
（二）縣			七〇八
（三）府	統州、縣者	六	八
	不統州、縣者	二	

(四)軍(不統縣)……一
(五)千戶(不統縣)……一
共計……九七二

第三級政區

(一)州(統縣)(上都路)……二
(二)縣……三八五
共計……三八七

第四級政區

縣(上都路)……六

觀乎上表，縣居第二級者爲七〇八，居第三級者爲三八五；又第一政區共三二八，其無統屬者只一一四：故元代地方政制實以兩級爲主，而附以一級，三級及四級也。元史地理志稱元代地方制度「大率以路領州、領縣，而腹裏或有以路領府，府領州，州領縣者」，亦謂此也。

元代地方行政監司爲道。元初立提刑按察司，至元六年兼勸農事，二十八人，改按察司爲肅政廉訪司，其後遂爲二十二道。二十二道又分別總於中央御史臺及其江南與陝西行臺。隸於中央御史臺者爲「山東、山西」，「河東、山西」，「燕南、河北」，「江北、河南」，「山南、江北」，「淮西、江北」，「江北、淮東」，「山北、遼東」八道；隸於江南行臺者爲「江東、建康」，「江西、湖東」，「江南、浙西」，「浙東、海右」，「江南、湖北」，「嶺北、海南」，「嶺南、廣西」，「海北、廣東」，「海北、海南」，「福建、閩海」十道；隸於陝西行臺者爲「陝西、漢中」，「河西、隴北」，「西蜀、四川」，「雲南諸路四道。道爲定制的監司，此外尚有「奉使宣慰，詢民疾苦，體察官吏而黜陟之，偶一遣使，非設官常制」（歷代職官表）。

遼分五京，分治天下，其作用有二，曰任地方行政監司，曰爲中樞相府分署。元人因其意而立行中書省。

逮自魏、晉、六朝，朝廷專部輒因征伐防禦之需於各地權置行臺，事竣則廢，隋、唐均特設置。元初涖中國，軍役浩繁，亦權置各地行中書省，事靖而撤。中統至元間始分立十一行中書省，各有固定轄區，惟各行省設官則因事而置，不必盡備（見下）。十一行省者，曰河南、河北等處行中書省，曰江浙等處行中書省，曰江西等處行中書省，曰湖廣等處行中書省，曰陝西等處行中書省，曰四川等處行中書省，曰遼陽等處行中書省，曰甘肅等處行中書省，曰嶺北等處行中書省，曰雲南等處行中書省，曰征東等處（高麗）行中書省，而征東行省時置時廢。至元時增置淮南江北等處行中書省，既又增福建、山東、廣西、膠東四行省。元初設行中書省（臨時），魏、晉、六朝、隋、唐遺意也；既普遍分設行中書省，遼、金遺意也。

行中書省代表中書省主持一方中央政務，凡管區內錢糧、兵甲、屯田、漕運、軍國重事，無所不轄。行中書省積久漸成分治之局，而所理多地方性事務矣。

邊陲行中書省之下復分道置宣慰使，以爲行中書省之分署。全國凡十一道，曰山東東西道，曰河東山西道，曰淮東道，曰荊湖北道，曰四川南道，曰浙東道，曰湖南道，曰廣東道，曰廣西道，曰海北海南道，曰福建道。

元史百官志稱：「行中書省……秩從一品（按中書省秩正一品），掌國庶務（按即國家公務），統郡、縣，鎮邊鄙，與都省爲表裏。……每省丞相一員，從一品；平章一員，從一品；右丞一員，正二品；左丞一員，正二品；參知政事二員，從二品，甘肅、嶺北各減一員；郎中二員，從六品；都事二員，從七品。……掾、史各省設員有差。」後丞相每闕，則以平章主之。行中書省所屬單位如下：(一)檢校所，置檢校一員，從七品，書吏二人。(二)照磨所，置照磨一員，正八品。(三)架閣庫，置管勾一員，正八品。(四)理問所，置理問二員，正四品；副理問二員，從五品；知事一員；提控案牘一員。(五)都鎮撫司，置都鎮撫，副都鎮撫各一員。(六)儒學提舉司，置提舉一員，從五品，副提舉一員，從七品；吏目一人；司吏二人。

(2)路、府、州政府及諸道監司組織

路置總管府，以掌一路之政。至元初年置。二十年定十萬戶以上為上路，十萬戶以下為下路，當衝要者雖不及萬戶亦為上路。上路置達魯花赤（又名達魯噶齊或達魯合臣）及總管各一員，並正三品（下路從三品），兼管勸農事，江北則兼諸軍；奧魯、同知、治中、判官各一員。下路不置治中。至元二十三年上路置推官二員，專治刑獄，下路一員。此外又有經歷一員或二員，照磨兼承發架閣一員，司吏若干員，譯史、通事各一員。

府置達魯花赤一員，知府或府尹一員，並正四品，領勸農；奧魯與路同。同知、判官、推官、知事 提控案牘各一員。上都、大都為京府，俱不置尹；上都置留守兼總管府事一員；大都置留守，都總管府各一員（分掌宮衞及民政）；餘與散府路同（以上各節並見元史百官志）。

「中統五年，併立州、縣，未有等差。至元三年定一萬戶之上者為上州，六千戶之上者為中州，六千戶之下者為下州。江南既平，又定其地五萬戶之上者為上州，三萬戶之上者為中州，不及三萬者為下州。於是陞縣為州者四十有四縣。戶雖多，附路、府者不改。上州達魯花赤、州尹（各一員），秩從四品；同知，秩正六品，判官，秩正七品。中州達魯花赤、知州（各一員）並正五品，同知，從六品；判官，從七品。下州達魯花赤、知州（各一員），並從五品，同知、正七品，判官、正八品。……參佐官上州知事，提控案牘各一員，中州吏目，提控案牘各一員，下州吏目一員，或二員」（元史百官志）。

路、州、府政府之下尚有其他行政單位。主要者為錄事司，掌城中戶民之事。「中統二年詔驗民戶，定為員數，二千戶以上設錄事司候、判官各一員，二千戶以下者判官不置。至元二十年置達魯花赤一員，省司候，以判官兼捕盜之事，典史一員，若城市民少則不置，歸之倚郭縣。在兩京則為警巡院，獨杭州置四司，後省為左、右兩司」（同上）。此外尚有儒學教授、蒙古教授、醫學教授、陰陽教授，司獄司司獄及丞，平準行用庫提領大使及副使，織染局大使及副使，雜造局大使及副使，倉大使及副使，惠民藥局提領，稅務提領、大使及副使等（同上）。

諸道肅政廉防司置廉防使（正三品）、副使（正四品）各二員，僉事（正五品）四員（兩廣、海南各止一員），經歷（從七品）一員，知事（正八品）一員，照磨兼管勾（正九品）一員，書吏十六人，譯史、通事各一人，奏差五人，典史二人。每歲二月副使、僉事分巡所轄，十月而還（同上）。

九　明代地方行政制度

（1）總論

明代地方政區爲府、縣二級，惟府、縣之外復有州。州凡兩種，其一爲直隸州，平行於府；其一爲屬州，平行於縣，明又仿唐代於邊遠蠻夷地區設羈縻府、州、縣，其職官皆由土人世襲。明史地理志稱明代凡有「府百四十，州百九十三，縣千一百三十八；羈縻之府十九，州四十七，縣六。」

明之監司，依元制之意，爲二元制。遼、金、元以前監司皆統於御史台，其職爲消極的糾舉彈劾，而非積極的指揮監督；易言之，只爲監察的監督而非執行的監督也（我國古代治權分執行、監察、軍事三種，各對天子負責）。遼、金分設五京，而執行的地方監司以起。元代并設諸道廉訪司與諸行中書省，分掌監察的監督與執行的監督，是爲二元制監司制之濫觴。明興，因元之制，保留諸道監司及諸省之區域，改於諸行省區內置布政使司及按察使司，精神上爲元代二元監司制之延長也。明史職官誌稱：「初太祖下集慶，自領行中書省，戊戌置中書分省於婺州，後每略定地方置行省，其官自平章政事以下大略與中書省同。……洪武九年改浙江、江西、福建、北平、廣西、四川、山東、廣東、河南、陝西、湖廣、山西諸行省俱爲承宣佈政使司（按明史職官志序稱：『自洪武十三年罷丞相不設，析中書省之政爲六部，以尚書任天下事，侍郎貳之』），罷行省平章政事，左、右丞等官，改參知政事爲布政使，……尋增左、右布政使各一人。十五年置雲南布政司，……永樂元年以北平布政司爲北京（按即北直隸中央直隸），五年置交趾布政司，十一年置貴州布政司（止設使一人）。宣德三年罷交趾布政司，除兩京（南京北京）外定爲十三布政司。初置藩司（布政司之簡稱）與六部均

重（按足徵布政司爲中央機關）：布政使入爲尙書，侍郎、副都御史每出爲布政使，宣德、正統間猶然，自後無之。」又稱：「明初置提刑按察司，吳元年置各道按察司。……尋罷。十四年復置，并置各道按察分司。十五年又置天下府、州、縣按察分司，……十六年盡罷。二十九年改置按察分司爲四十一道。三十年始置雲南按察司（先是命布政司兼理）。建文時改爲十三道肅政按察司，成祖初復舊。永樂五年置交趾按察司。……十二年置貴州按察司。宣德五年革交趾按察司（稱南京不設共十三按察司）」。

（1）府、州政府組織

應天府（南京）與順天府（北京）爲京府，各置府尹一人（正三品，與尙書同秩），丞二人（正四品），治中一人，通判應天府三人（嘉靖以前六人），順天府二人，推官一人，儒學教授一人，訓導一人，其屬經歷司經歷一人（從七品），知事一人（從八品），照磨所照磨一人（從九品），檢校一人。散府置知府一人（正四品），同知（正五品）、通判（正六品）俱無定員，推官（正七品）一人（推官洪武三年始設），其屬經歷司經歷一人（正八品），知事一人（正九品），照磨所照磨一人（從九品），檢校一人，司獄司司獄一人。「知府掌一府之政，宣風化，平獄訟，均賦役，以教養百姓。每三歲察屬吏之賢、否，上、下其考，以達於省上吏部，凡朝賀弔祭視布政使司，直隸府得專達，凡詔赦，例令勘。劄至，謹受之，下所屬奉行。所屬之政，皆受約束於府，劑量輕重而令之；大者白於撫按、布按，議允乃行。凡賓興科貢，提調學校，修明祀典之事咸掌之。若籍帳、軍匠、驛遞、馬牧、盜賊、倉庫、河渠、溝防、道路之事，雖有專官，皆總領而稽覈之。同知、通判分掌淸軍、巡捕、管糧、治農、水利、屯田、牧馬等事，無常職，無定員（按同知、通判又通稱府貳，淸軍、巡捕等皆以職掌分，又有以區域分者，名曰廳。）推官理刑名，贊計典。經歷、照磨、檢校受、發上、下文移，磨勘六房宗卷。」「洪武六年分天下府三等：糧二十萬石以上爲上府，知府秩從三品；二十萬石以下爲中府，知府正四品；十萬石以下爲下府，知府從四品。已並爲正四品。七年……六月罷各府照磨，二十七年復置」（俱見明史職官志）。

州無論平行於縣抑平行於府俱設知州一人（從五品），同知（從六品）及判官俱無定員，吏目（從九品）一人。州不及三十里而無屬縣者並裁同知及判官，其有屬縣者止裁同知。

此外，府、州政府尚有多種直屬專管機關，列舉於左：

(一)儒學——府設教授一人（從九品），訓導四人；州設學正一人，訓導三人；俱掌教誨所屬生員，其額廩膳、增廣府學四十人，州學三十人；附學生無定數。

(二)巡檢司——設巡檢及副巡檢各一人（俱從九品），設於府州關津要害（掌警衛治安）。

(三)驛——每驛置丞一人，典郵傳送迎之事。

(四)稅課司——置大使一人（從九品），掌征收賦稅。

(五)倉——大使（府從九品，州不入流）及副使各一人。掌積穀。

(六)庫（州不設）——大使一人，掌庫用出納。

(七)染織雜造局——置大使（府從九品，州不入流）及副使各一人。

(八)河泊所——設河泊官掌收魚稅；閘官、壩官、掌啓閉蓄洩。洪武十五年定天下河泊所凡二百五十二，歲課糧伍千石以上至萬石者設官三人，千石以上二人，三百石以上一人。

(九)批驗所——設大使、副使各一人，掌驗茶鹽引。

(十)遞運所——設大使、副使各一人，掌運遞糧物，洪武九年始置。

(十一)鐵冶所——設大使、副使各一人，洪武七年始置，天下凡十三所。

(十二)醫學——府設正科一人（從九品），州設典科一人，洪武十七年置，設官不給祿。

(十三)陰陽學——府設正術一人（從九品），州設典術一人，亦洪武十七年置，設官不給祿。

(十四)佛教——府設僧綱司，置都綱（從九品），副都綱各一人，州設僧正司，置僧正一人。

(十五)道教——府設道紀司，置都紀（從九品），副都紀各一人，州設道正司，置道正一人。

（3）監司組織

（一）諸道監司——「洪武十年七月詔遣監察御史巡按州、縣。尋罷御史臺，十五年更置都察院。……分監察御史爲浙江、河南、山東、北平、山西、陝西、湖廣，福建、江西、廣東、廣西、四川十二道，各道置御史或五人，或三、四人。……（建文）二年……改十二道爲左、右兩院，止設御史二十八人，成祖復舊制。永樂元年改北平道爲北京道，十九年罷北京道，增設雲南、貴州、交阯三道。……宣德十年罷交阯道，始定爲十三道。……十三道監察御史一百十人：浙江、江西、河南、山東各十人；福建、廣東、廣西、四川、貴州各七人；陝西、湖廣、山西各八人；雲南十一人。其在外加都御史或副僉都御史（秩均高於監察史）銜者有總督，有提督，有巡撫，有總督兼巡撫，提督兼巡撫，及經略、總理、贊理、巡視、撫治等員（歷代職官表）」。「十三道監察御史主察糾內、外（按卽中央、地方）百司之官邪，或露章面劾，或封章奏劾。在內兩京刷卷，巡視京營，監臨鄉、會試及武舉，巡視光祿，巡視會場，巡視內庫、皇城、五城，輪値登聞鼓。在外巡按（北直隸二人，南直隸三人，宣大一人，遼東一人，甘肅一人，十三省各一人），淸軍提督學校（兩京各一人，萬歷末南京增設一人），巡鹽（兩淮兩浙長蘆河東各一人），茶馬（陝西），巡漕，巡關，儹運，印馬，屯田，師行則監軍紀功，各以其事專監察。而巡按則代天子巡狩，所按藩服大臣府、州、縣官諸考察，舉劾尤專，大事奏裁小事立斷。所至必先審錄罪囚，弔刷案卷，有故出入者理辯之。諸祭祀壇場，省其牆宇，祭器；存恤孤老；巡視倉、庫，查算錢糧；勉勵學校；表揚善類，翦除豪蠹，以正風俗，振綱紀。凡朝會、糾儀；祭祀，監禮。凡政事得失，軍民利病，皆得直言無避；有大政，集闕廷預議焉。……都御史覆劾其稱職、不稱職以聞」（明史職官志）。

（二）承宣布政司——設左、右布政使（從二品）各一人，左、右參政（從三品）及左、右參議（從四品）俱因事而設，而不拘定額。其下設經歷司、照磨所、理問所及司獄司。經歷司置經歷（從六品）、都事（從七品）各一人；照磨所置照磨（從八品）、檢校（正九品）各一人；理問所置理問（從六品）、副理問（從七

品）及提控案牘各一人；司獄司置司獄（從九品）一人。「布政使掌一省之政（按省俗稱，非法定名稱也），朝廷有德澤、禁令、承流宣播以下於有司，凡僚屬滿秩，廉其稱職、不稱職，上、下其考，報撫、按以達於吏部、都察院。三年率其府、州、縣正官朝覲京師，以聽察典。十年會戶版以登民數、田數。賓興貢合省之士而提調之。宗室、官吏、師生、軍伍以時班其祿俸、廩糧。祀典神祇，謹其時祀。民鰥、寡、孤、獨者養之，孝、悌、貞、烈者表揚之。水、旱、疾疫、災祲則請於上蠲、振之，凡貢、賦、稅、視府、州、縣土地、人民豐瘠、多、寡而均其數。凡有大興革及諸政務會都按議，經劃定而請於撫、按若總督。其國慶、國哀，遣僚朝賀、弔祭於京師。天子即位則左布政使親至。」「參政、參議分守各道（地域的分署）（註二四）及派管糧儲（按各司通設督糧道一員），屯田、清軍、驛傳、水利、撫民等務（職事的分署），亦以「道」名，視需要而設）。」無論分守、分職諸道參政、參議悉可適置，只品秩有差耳（參政從三品，參議從四品）。「經歷、都事典受、發文移，其詳巡按、巡監、御史文書用經歷印。照磨、檢校典勘理卷宗。理問典刑名。」布政司屬署有庫、倉、雜造局、軍器局、寶泉局等機關，各設大使（從九品）及副使一員，惟各省或置或省，甚不一致（俱見明史職官志）。

（三）提刑按察司——設按察使（正三品）一人，副使（正四品）及僉事（正五品）俱無定員，其下分置經歷司、照磨所及司獄司。經歷司置經歷（正七品）、知事（正八品）各一人，照磨所置照磨（正九品）、檢校（從九品）各一人，司獄司置司獄（從九品）一人。「按察使掌一省刑名按劾之事，糾官邪，戢奸暴，平獄訟，雪冤抑，以振揚風紀而澄清其吏治（按即司法，包括普通訴訟及行政訴訟）。大者暨都、布二司會議告撫、按以聽於部、院。凡朝廷慶、弔之禮具如布政司。副使、僉事分道巡察（稱分巡道，為地域的分署）（註二五）其兵備、提學、撫民、巡海、清軍、驛傳、水利、屯田、招練（職事的分司，並名為「道」）各專事置。」事實上提督學道，清軍道及驛傳道十三按司俱各一員（惟湖廣提學二員，浙江、山西、陝西、福建、廣西、貴州清軍兼驛傳，江西右布政使兼清軍），他如協書道、水利道、屯田道、管河道、鹽法道、撫治道、監軍道、招練

道、各司所置，互有參差。以上諸項皆純粹行政事務，則按察司實司法而兼行政也。布政司亦審理訴訟，見於稗官傳史者甚多，可謂行政而兼司法矣。

除御史、布政使、按察使外，尚有總督、巡撫、巡按、巡漕等職，初爲臨時監司，（註二六）其後普遍設置，而總督、巡撫成爲統轄布、按二司之總監司矣。（註二七）

十　清代地方行政制度

（1）總論

清代地方制度，幾與明代相同，謂爲明代制度之延長可也。監司區域與府、州、縣二級地方制度均完全與明代相同。清史稿職官志稱清代有府二百十五，直隸州四十八，州四十八，縣千三百五十八。惟清史稿地理志則列有府二百零二，直隸州七十八，直隸廳六十二，縣千三百四十二。（註二八）廳原爲府同知分治地，猶如現代（今日已廢）之縣佐爲縣之分治地然，實非獨立地方行政區域也。府必有屬縣，惟直州、直廳則或有或無也。又縣必有其所屬之府或州，獨黑龍江大通、湯厚二縣隸於行省之興東道爲例外耳。諸道監司凡二十。行省爲元行中書省之簡稱，元亡，行省遂於俗間流爲布、按二司管轄區域之名稱，然猶未獲政府承認也。康熙初宣布行省爲督、撫、布、按轄區之名，始以確定矣。初順治因明十三布政（按察）司之舊，改南直隸爲江南布政司，北直隸爲直隸（不置司）。康熙即以其區域定爲十五行省。康熙二年分陝西行省爲陝西、甘肅二省，六年分江南行省爲江蘇、安徽二省，分湖廣行省爲湖北、湖南二省，合共十八行省。光緒九年，平定回疆，即以天山南北路地方建新疆行省；十三年又於台灣設省，甲午之役，台灣喪焉。光緒三十三年於東北設吉林、奉天、黑龍江三省，故清末全國凡二十二行省。

諸府、州、縣之外另有內蒙古、外蒙古、青海、西藏、察哈爾、札薩克（滿洲）諸封建地方，直隸於朝，各分部、旗二級封建單位，計內蒙古有部二十四，旗四十九；外蒙古有部四，旗八十六；青海部四，旗二十

九，土司四十一；西藏有廳、衛、藏、拉里四部，衛部屬城二十八，拉里部屬土司三十九，藏部屬三汛；察哈爾有旗八；札薩克有部二十五，旗五十一。

(2)府、州政府組織

府置知府一人（初秩正四品，乾隆十八年改從四品），同知（正五品）、通判（正六品）無定員。其屬有經歷司、照磨所、司獄司，江蘇諸府又有檢校司，貴州有長官司。經歷司置經歷（正八品），知事（正九品），照磨所置照磨（從九品），司獄司置司獄（從九品），俱各一人；江蘇檢校司及貴州長官司各置吏目二人（是否二省各府通置抑或一部分無考）。州置知州一人（初從五品，乾隆三十五年改直隸州知州為正五品），州同、州判無定員。府、州所屬有儒學、巡檢司、驛、倉、稅課司、牐官（一人，未入流、掌瀦洩啓閉）、河泊所（大使一人，未入流，掌徵魚稅）、醫學、陰陽學、佛教、道教，其設官與明同。知府、知州以下各級職官所掌並悉與明同。

順天府為京師所在地，奉天府為清廷發祥地，其行政組織異於散府。順天府置兼管府尹事大臣（漢大學士、尚書、侍郎內特簡、名譽職），尹（正三品）、丞（正四品）各一人，其屬有治中（正五品）、通判（正六品）、經歷司經歷（從七品）、照磨所照磨（從九品）、司獄司司獄（從九品）各一人，限以漢人充任。屬署有儒學教授（正七品）、訓導（從八品）滿、漢各一人。奉天府置兼管府事大臣（由盛京五部侍郎內特簡或歸將軍節制，名譽職）、尹（限滿人）、丞（限漢人）（光緒三十一年省）各一人，其屬有治中、團場、通判、庫大使、經歷、司獄（或兼巡檢），府學教授各一人。尹總一府政務，丞掌學校政令，治中佐貳府事，通判主牙稅，餘職所司與散府同。

(3)監司組織

(一)常設之監司

(1 監察的監司：二十道監察御史——清初成立十五道，曰京畿、河南、江南、浙江、山西、山東、

陝西、湖廣、江西、福建、四川、廣東、廣西、雲南、貴州。河南、江南、浙江、山東、山西、陝西六道監察御史授印信，名「掌道」；餘無印信，名「協道」。掌河南道兼理福建道，掌江南道兼理江西道及四川道，掌浙江道兼理雲南道，掌山東道兼理廣西道，掌山西道兼理廣東道及貴州道，掌陝西道兼理湖廣道。乾隆十四年各道并掌印信，並各設掌印監察御史漢、滿各一人。掌印監察御史之外又設監察御史，其額江南道滿、漢各三人，山東道滿、漢各二人，京畿、河南、浙江、山西、陝西、湖廣、江西、福建八道滿、漢各一人。光緒三十二年增設遼瀋道，置掌印監察御史滿、漢各一人，及監察御史滿、漢各一人，又析江南道為江蘇安徽二道，湖廣道為湖北、湖南二道，並增甘肅、新疆二道，各設監察御史滿、漢各一人，是為二十道。御史「訪求利病，長司糾察」，兼理地方刑名（清史稿職官志二）。諸道御史除任地方監司外，並兼監察中央政府各機關：例如京畿道分理河南刑名，照刷部、院諸司卷宗，稽查吏部、詹事府、步軍統領、五城；江南道分理江南刑名，稽察戶部、寶泉局、右左翼督監、在京十二倉，總督漕運，磨勘三庫月終奏銷之籍；浙江道分理浙江刑名，稽察禮部都察院……」（歷代職官表）等。

（2）行政的監司：督、撫、布、按——順治初置天津、宣大、福建、兩江、浙江、湖廣、陝西、四川、廣東、雲貴、諸總督；順天、天津、正保、宣化、山東、登萊、山西、河南、江西、廬鳳、安徽、陝西、延綏、甘肅、寧夏、浙江、鄖陽、南贛、湖廣、偏沅、廣東、廣西、雲南、貴州、福建諸巡撫。其後時有損益，至乾隆時有直隸、兩江、閩浙、兩湖、陝甘、兩廣、雲貴、四川八總督；除直隸、四川、甘肅三總督兼巡撫外，其他各省悉制巡撫一人，遂為定制。其間二三總督，與巡撫同駐一城時有觀循掣肘之病，光緒二十四年七月遂撤湖北、廣東、雲南三省巡撫，十月復置。光緒三十年再撤湖北、雲南二省巡撫，廣東巡撫亦裁。三十二年增東三省總督，共總督九，巡撫十六。（註二九）總督、巡撫俱為中央官稱，故除以上總督外尚有漕運總督（一人），河道總督（江南、山東、河南各一人）。督、撫監理地方行政者例有御史及兵部銜。（註三〇）宣統二年停督，撫兼銜，並以之為地方行政長官，則監司之意失矣，亦政治上之變態耳。

督、撫官稱，各處不一（亦與元、明同），從其稱，皆非地方官吏也。玆列於左：

甲、總督（內不兼巡撫者只一人）

（一）總督東三省等處地方，兼管東三省將軍、速天巡撫事

（二）總督直隸等處地方，提督軍務、糧餉、管理河道兼巡撫事

（三）總督兩江等處地方，提督軍務、糧餉、操江、統轄南河事務

（四）總督陝、甘等處地方，提督軍務、糧餉、管理茶、馬、巡撫事

（五）總督閩、浙等處地方，提調軍務、糧餉、兼巡撫事

（六）總督湖北湖南等處地方，提督軍務、糧餉、兼巡撫事

（七）總督四川等處地方，提督軍務、糧餉、兼巡撫事

（八）總督兩廣等處地方，提督軍務、糧餉、兼巡撫事

（九）總督雲、貴等處地方，提督軍務、糧餉、兼巡撫事

乙、巡撫

（一）巡撫江蘇等處地方，提督軍務、兼理糧餉

（二）巡撫安徽等處地方，提督軍務、節制各鎮兼理糧餉

（三）巡撫山東等處地方，提督軍務、糧餉兼理營田

（四）巡撫山西等處地方，提督軍務、兼理糧餉

（五）巡撫河南等處地方，提督軍務、糧餉兼理河道屯田

（六）巡撫陝西等處地方，提督軍務、節制各鎮兼理糧餉

（七）巡撫新疆等處地方，提督軍務兼理糧餉

（八）巡撫浙江等處地方，提督軍務、節制水、陸各鎮理糧餉

(九)巡撫江西等處地方，提督軍務、節制各鎮兼理糧餉
(十)巡撫湖南等處地方，提督軍務、節制各鎮兼理糧餉
(十一)巡撫湖北等處地方，提督軍務兼理糧餉
(十二)巡撫廣東等處地方，提督軍務兼理糧餉
(十三)巡撫廣西等處地方，提督軍務、兼理糧，餉加節制通省兵馬銜
(十四)巡撫雲南等處地方，提督軍務兼理糧餉
(十五)巡撫貴州等處地方，提督軍務、兼理糧餉，加節制通省兵馬銜
(十六)巡撫臺灣等處地方，提督軍務兼理糧餉

總以上官職觀之，督、撫均非地方官吏至明也。總督之屬有副將、參將等官，巡撫之屬有參將、游擊等官。副將、參將、游擊皆置署專事，非與督、撫合衙也。

督、撫於晚清雖成定制，較之布政、按察，究爲臨時監司也。順治三年布政使司置左、右布政使各一人，但貴州止設布政使一人，直隸不設。康熙六年定各司通置布政使一人，惟陝西二人，八年置直隸守道一人，雍正二年改直隸守道爲布政使，乾隆二十五年以江南錢穀繁劇，增設布政使一人，析江、淮、揚、徐、通、海六府隸之，蘇、松、常、鎮、太五府仍隸蘇州布政使，另有安徽布政使駐安慶。光緒十年新疆建行省，乃於甘肅布政司增設新疆布政使一人，駐烏魯木齊。十三年臺灣建行省，於福建布政使司增置臺灣布政使一人，駐臺北。「布政使掌宣化承流，帥府、州縣官，廉其錄職能否，上、下其考，報督、撫上達吏部。三年賓興，提調考試事，升賢能，上達禮部。十年會戶版，均稅役，登民數、田數，上達戶部，凡諸政務，會督、撫議行」（清史稿職官志三）。其屬有參政、參議，俱無定員（見後）；經歷司經歷（正六品），都事（從七品），照磨所照磨（從八品），理問所理問（從六品），庫大使（正八品），倉大使（從九品），俱各一人。宣統二年又設財政公所或度支公所。

提刑按察司置按察使一人（正三品），順治三年於江南按察使司增置江寧按察使一人，康熙三年又於江南按察使司增置江北按察使一人（六年改安徽按察使），於湖廣按察使司增置長沙按察使一人，於甘肅按察使司增置鞏昌按察使一人。康熙八年置直隸巡道一人，並改鞏昌按察使為蘭州按察使。雍正二年改直隸巡道為按察使。「按察使掌振揚風紀，澄清吏治，所至錄囚徒，勘辭狀，大者會藩司（即布政使司）議以聽於部、院。兼領闔省驛傳。三年大比，充監視官，大計充考察官，秋審充主稿官（按大比文科監臨官及武科主試官由巡撫充任）（同上）。其屬有副使、僉事，俱無定員（見後）；經歷司經歷、知事，照磨所照磨，司獄司司獄，俱各一人，然安徽、湖南、甘肅、貴州不置經歷，照磨僅安徽、福建、浙江、湖南、甘肅、貴州六省設置。康熙六年江西、福建、山西、陝西四省按司經歷司各置檢校一人，三十九年罷。光緒三十三年改東三省按察使為提法使，宣統二年各省並改焉。提法使掌司法行政，另有高等審判廳（從省一廳），地方審判廳及初級審判廳（各級審判廳又附設檢察廳），掌司法審判。提法使司置總務、民刑　典獄三科，各置科長一人（正五品），一等科員一人（正六品），二等科員無定額（正七品）。

布政使司參政（從三品）、參議（從四品）暨按察使司副使（正四品）、僉事（正五品），亦仿明制分道治事，道有職事的及地域的兩種，並如前代。初參政、參議諸道與副使、僉事諸道，沿襲明例，所轄各不相同。順治十六年諭各道兼帶布、按二司銜，分守（布司）、分巡（按司），遂合而為一。乾隆十八年復罷參政、參議、副使、僉事諸銜，（註三一）概名為「道」，各道悉秩正四品。諸道省、置無常，職、區無定，在分區者每兼分職。各省分職之道，初止糧、河、學三道，清季俱省，另設巡警、勸業二道。

清末改制，頗多興革。光緒三十一年裁各省學道，（註三二）設提學使以代之。提學使司分置總務、專門、普通、實業、圖書、會計六科，各置科長、科員；別置學務公所以資諮詢，公所有議長、議紳，俱無品秩。三十三年東三省各增置民政使（從二品）、交涉使（正三品）及度支使（正三品）各一人。宣統元年省黑龍江度支使，其職務兼併於民政使。二年於直隸、江蘇、浙江、福建、湖北、廣東、雲南七省增置交涉使。新增各司俱

置僉事（從四品）及科員（自正七品至從五品）。

二臨時的監司——

清史稿職官志稱順治初有巡按御史，每省一人，十七年省；視江南上下兩江御史二人，六年省；雍正間置巡察各省御史江寧、安徽一人，湖北、湖南一人，山東、河南一人，巡視吉林、黑龍江科道二人（限滿人），稽察奉天文武衙門御史一人，巡視山東、河南工務御史一人，直隸巡查御史順天、永平、宣化二人，保定、正定、河間二人，順德、廣平、大名二人等等，先後俱省。凡此皆臨時的監司也。

行省於清爲監司區，實則含有地方政區之意。光緒三十三年勅頒各省官制通則，乃正式以省爲高級政區矣。通則規定省設巡撫一人，其總督駐在處不設，即以總督兼領其事，其幕僚秘書員一人，交涉、吏、民、度支、禮、學、軍政、法、農工商、郵傳各科，每科置參事員一人，助理員若干人；政務清簡時參事員一人得兼管三科事務。秘書員及參事員俱「不作官缺」，不入官等，由督、撫自行辟用，每年呈報吏部備案一次。督、撫之外設布政、提學、提法三司及勸業、巡警兩道，必要時並得加設鹽運司（或鹽法道或鹽茶道）、關道、河道。新官制定先於東三省、直隸、江蘇試行，十五年內通行全國；然十五年之期未屆而清祚已屋，故省於清代法律中終未成爲地方行政區域也。

十一　北京政政時代地方行政制度

(1)總論

民國肇建，承認「行省」爲地方行政區域，（註三三）裁府、廳、州與縣平行，爲嚴格的二級制度。民國二年廢府、州、廳，悉以爲縣，並於行省（簡稱省）與縣之間增設道一級，而成省、道、縣三級制度，而監司不置焉。以法制論，配合中央監司之兩級地方行政制度易以無監司之三級地方行政制度，可謂大變也。然究實論之，兩級地方政府益以監司於行政上實構成三次階層，與三級政府之行政程序無二致也。謂三次行政爲我國歷

地方制度之基本特色，非誤言也。

民初行省數目、區域與名稱，並沿遜清之舊，惟京師附近別立京兆地方，與行省並行。又二年十一月置綏遠特別區域，三年一月置熱河特別區域，六月置川邊特別區域，六月置察哈爾特別區域，其地位皆比於行省而為行省之準備也。奉天、山西、安徽、湖南、陝西、貴州各有三道；直隸、吉林、黑龍江、山東、河南、雲南、江西、福建、浙江、湖北各有四道；江蘇、四川各有五道；廣東、廣西、各有六道；甘肅七道；新疆八道；川邊兩道；綏遠、熱河、哈察爾各止一道；全國凡百道，與西漢郡、國之數相擬焉。行省特別區域（註三四）與京兆地方為單一部份，外蒙古（內蒙古分置綏遠、熱河、察哈爾三特別區域）、西藏（其康部置川邊特別區域）、青海為聯邦部分。

各道名稱如左：

直隸——津海、保定、大名、口北
奉天——遼瀋、東邊、洮昌
吉林——吉長、濱江、延吉、依蘭
黑龍江——龍江、黑河、綏蘭、海滿
山東——濟南、濟寧、東臨、膠東
河南——開封、河北、河洛、汝陽
山西——冀寧、雁門、河東
江蘇——金陵、滬海、蘇常、淮陽、徐海
安徽——安慶、蕪湖、淮泗
江西——豫章、廬陵、贛南、潯陽
福建——閩海、廈門、汀漳、建安

浙江——錢塘、會稽、金華、甌海

湖北——江漢、襄陽、荊宜、施鶴

湖南——湘江、衡陽、辰沅

陝西——關中、漢中、榆林

甘肅——蘭山、渭川、涇原、寧夏、西寧、甘涼、安肅

新疆——迪化、伊犁、塔城、阿山、阿克蘇、喀什噶爾、焉耆、和闐

四川——西川、東川、建昌、永寧、嘉陵

廣東——粵海、嶺南、潮循、高雷、瓊崖、欽廉

廣西——南寧、蒼梧、桂林、柳江、田南、鎮南

雲南——滇中、蒙自、普洱、騰越

貴州——黔中、鎮遠、貴西

川邊——邊東、邊西

熱河——熱河

察哈爾——興和

綏遠——綏遠

（2）行省或省政府組織

辛亥鼎革之後，地方新制，一時難以樹立，各省擁兵割據，中央亦無節制，故民初省制，至爲紛亂。江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川六省政務，由大總統任命民政長治之，並以內務、財政、教育、實業四司爲之屬，各司設司長一人，並由大總統任命。其餘各省非中央控馭所及，皆由都督自立制度，若獨立政府然。例如四川設都督府，設都督及副都督爲全省最高政務機關，其下設總政處及陸軍、參謀、民政、財政、司法、

教育、外交、實業、交通、鹽政十部，此外尚有參贊；總政處之下又有秘書、法制、銓敍、庶務四局。各部、處、局各置長、副，參贊無定額，其組織堪與中央政府相比也（二十九年三月考試院編製黨政建制圖表）。二年一月十日大總統令各省一律設置民政長，與都督實行軍、民分治。令行而大多數省份均以都督兼任民政長，另置民政輔助人員，其名稱、數額各不相同，有置布政使及提法使者，有置民政、度支、提學諸使者；其都督不兼民政長者民政長實亦聽其支配：徒有分治之名耳。三年五月二十三日大總統公布省官制（始確定「省」之名稱），規定省設巡按使，綜理一省之政務。巡按使設公署，署內設政務廳，置廳長一人，下分總務、內務、教育、實業四科，六年九月八日廢教育及實業兩科，十一月十三日政務廳改分第一、第二、第三、第四四科，各科職掌及員額並由巡按使自定後呈報中央註册。五年七月六日大總統復申令改巡按使為省長，巡按使之名稱猶存古代監司之意，省長則純為地方行政長官也。巡按使或省長亦多由都督、督軍或總司令等兼任或聽其支配。巡按使或省長之職權凡分兩類：曰中央行政權，以中央政府代表之資格行使之；曰地方行政權，以地方行政首長之資格行使之。前類職權主有兩種。第一為監督道、縣行政權，又分對人與對事兩方面。「巡按使於所轄地方官吏之命令，或處分認為違背法令、或妨害公益、侵越權限時得停止或撤銷之」（省官制第三條），此對事的監督權也。其對人監督：道、縣行政人員之考核、獎懲悉由巡按使列具事實呈請大總統定之（第四條、第五條），省內各縣縣知事由巡按使提請大總統任命之（第六條）。第二為監督在省行政官員之權。省官制授權巡按使監督省司法及財政（皆中央行政）。舉凡司法、財政人員之考核、獎懲悉由巡按使主持之，收入賦稅及司法經費由巡按使稽核之，各縣承審及管獄人員由高等審判廳廳長呈請巡按使核轉司法部定奪之（第八條、第九條）。初中央分設於各省之機關止財政廳及高等審判廳。四年三月加設水上警察廳，六年九月加設教育廳及實業廳，皆分別直隸於中央主管各部，惟省例受省長或巡按使之監督。今日省政府內設各廳處，直接受省政府委員會之指揮，惟於主管事務分受中央部、會之監督，正與北京政府時代相反也。（註三五）

省長或巡按使之地方行政權亦可分為兩項：曰軍事權，曰民政權。巡按使管轄全省巡防及警備部隊（省官

制等一條），並於「非常事變之際需用兵備時得咨請駐紮鄰近之軍隊及軍艦長官派兵會同處理」（第十二條），此其軍事權也。其民政權復可總於兩端：其一，「……巡按使管轄全省民政各官……」（第一條），實為人事權，其二，「巡按使為執行法律、教令、或依法律、教令之委任，得發布省單行章程，」即命令權是也。省官制規定政務廳廳長由巡按使荐任（第十三條），各科佐理人員由巡按使自行委任（見前）（第十四條），「巡按使於所轄各官吏查有貪劣款跡得逕行撤任後再請大總統依法懲戒（第七條），巡按使對所屬員吏辦事成績每六個月密報大總統考核（第十條），凡此皆巡按使或省長享有之人事權也。

政務廳為省長（巡按使）之幕僚機關，十年六月二十三日大總統公佈省參事會條例，於各省設參事會，以為省長之審議、諮詢及籌劃機關，蓋仿歐陸之制也。省參事會以省長及參事十二人組織之（條例第一條）。參事十二人中「省長委任三人，以省公署所屬各廳處長（按此時各廳、處已衍為省長所屬機關）為限；聘任三人，以本省人為限；省議會選舉六人，但省議會議員當選者不得過半數」（第二條第一款及第二款）。省參事會以省長為會長，省長有事故時得指定參事員中一人代行會長職務」（第二條第三款）。省參事會之職權如下：「（一）籌劃關於省地方應行興、革及一切行政事項；（二）籌劃整理省有之不動產、營造物、公有設備及其他財產事項；（三）審議省長提交省議會之預算、決算案及其他議案；（四）審議省議會建議案之可否執行；（五）審議省長答覆省議會之質問案；（六）受省長之委託出席省議會說明提案之旨趣或陳述意見；（七）處理各級自治之紛爭及疑難事項；（八）審議省議會議決案之執行方法；（九）對於國家行政得建議及答覆省長之諮詢；（十）其他依法令未規定歸中央管理之省地方各事項（第八條）。省參事會處理上列各項事務自以合議行之，其議決事件由省長執行之」（第十一條）。

省長尚有若干直屬機關，如三年九月設地方警察廳（但與道尹同駐一地者隸於道尹），三年十二月設水利委員會（由巡按使派員組織），（七年一月地方警察廳改為警務處，直隸於內務部）省非重要機關也。故北京政府時代省本身實無公務，僅有一形式上之政府耳，可謂仍保留古代監司之意味也。

京兆地方置京兆尹一人，爲京兆地方行政長官，依法律、命令執行該管區域內行政事務，指揮監督所屬各縣知事，管轄河工及巡防警備部隊；並受政府之特別委任，監督財政暨其他特別官署之行政事務」（三年十月四日公布京兆尹官制第一條第一項）。「京兆尹公署設總務、內務、教育、實業各科，科長一人，由京兆尹呈請大總統任命。各科科員由京兆尹委任，詳報內務部分別敍等，註册，其員額由京兆尹按事務之繁、簡擬具相當人數呈請大總統核定之」（官制第十二條）。道京都警察、財政等事務另有京師警察廳、京師財政分廳等機關治理，皆屬於中央主管各部，即上稱之「財政暨其他特別官署」，非京兆尹所屬機關也。

又北京政府尙派有巡閱使、經略使等職，皆六年以後法紀破壞後產物。每使管轄數省之地，如兩廣，長江，兩湖，直、魯、豫，東三省，蘇、皖、贛，及閩、浙等巡閱使及副使，川、粤、湘、贛四省經略使，蒙、疆經略使，四川查辦使，西北籌邊使，西北邊防總司令，邊防督辦，蘇、皖宣撫使等，皆臨時位置軍閥而設，與唐代節度使，蓋出一轍也。

（註一）史記周本紀：「夫先王之制；邦內甸服，邦外侯服，侯衞賓服，蠻夷要服，戎翟荒服。甸服者祭，侯服者祀，賓服者享，要服者貢，荒服者王（韋昭曰：『王，王事天子也』）。日祭，月祀，時享，歲貢，終王先王之順祀也。有不祭則修意，有不祀則修言，有不享則修文，有不貢則修名，有不王則修德。序成而有不至則修刑。於是有刑不祭，伐不祀，征不享，讓不貢，告不王。於是有刑罰之辟，有攻伐之兵，有征討之備，有威讓之命，有文告之辭。」

（註二）「王制：凡四海之內九州，州方千里。州建百里之國三十，七十里之國六十，五十里之國百有二十，凡二百一十國，名山大川不以封；其餘以爲附庸，閒田八州，州二百一十國」（文獻通考卷二六〇「封建考一」）。

（註三）「禹承唐、虞之盛，塗山之會諸侯執玉帛者萬國；及其衰也，有有窮、孔甲之亂，遭桀行暴，諸侯相兼，逮湯受命，其能存者三千餘國，方於塗山，十損其七；其後紂作淫虐，周武王致商之罪，一戎衣而天下治，定五等之封，凡千百七十三國，多減湯時千三百國」（同上）。

（註四）呂氏春秋有始覽云：「河、漢之間爲豫州，周也；兩河之間（按兩河爲黃河，淮河）爲冀州，晉也；河、濟之間爲兗州，衞也；東方爲青州，齊也；泗上爲徐州，魯也；東南爲揚州，越也；南方爲荊州，楚也；西方爲雍州，秦也；北方爲幽州，燕也。」呂氏先圖後燕，與史記適反。

（註五）「王制：千里之外設方伯。五國以爲屬，屬有長；十國以爲連，連有帥；三十國以爲卒，卒有正；二百一十國以爲州，州有伯。八州八伯，五十六正，百六十八帥，三百三十六長。八伯各以其屬屬於天子之老二人，分天下以爲左、右，曰二伯。天子使其大夫爲三監，監於方伯之國，國三人」（文獻通考卷二六一「封建考二」）。

（註六）其名稱如下：（1）京兆尹 （2）左馮翊 （3）右扶風 （4）弘農郡 （5）河東郡 （6）太原郡 （7）上黨郡 （8）河內郡 （9）河南郡 （10）東郡 （11）陳留郡 （12）潁川郡 （13）汝南郡 （14）南陽郡 （15）南郡 （16）江夏郡 （17）廬江郡 （18）九江郡 （19）山陽郡 （20）濟陰郡 （21）沛郡 （22）魏郡 （23）鉅鹿郡 （24）常山郡 （25）淸河郡 （26）涿郡 （27）渤海郡 （28）平原郡 （29）千乘郡 （30）濟南郡 （31）泰山郡 （32）齊郡 （33）北海郡 （34）東萊郡 （35）琅邪郡 （36）東海郡 （37）臨淮郡 （38）會稽郡 （39）丹陽郡 （40）豫章郡 （41）桂陽郡 （42）武陵郡 （43）零陵郡 （44）漢中郡 （45）廣漢郡 （46）蜀郡 （47）犍爲郡 （48）越嶲郡 （49）益州郡 （50）牂牁郡 （51）巴郡 （52）武都郡 （53）隴西郡 （54）金城郡 （55）天水郡 （56）武威郡 （57）張掖郡 （58）酒泉郡 （59）敦煌郡 （60）安定郡 （61）北地郡 （62）上郡 （63）西河郡 （64）朔方郡 （65）五原郡 （66）雲中郡 （67）定襄郡 （68）雁門郡 （69）代郡 （70）上谷郡 （71）漁陽郡 （72）右北平郡 （73）遼西郡 （74）遼東郡 （75）元菟郡 （76）樂浪郡 （77）南海郡 （78）鬱林郡 （79）蒼梧郡 （80）交趾郡 （81）合浦郡 （82）九眞郡 （83）日南郡 （84）趙國 （85）廣平國 （86）眞定國 （87）中山國 （88）信都國 （89）河間國 （90）廣陽國 （91）甾川國 （92）膠東國 （93）高密國 （94）城陽國 （95）淮陽國 （96）梁國 （97）東平國 （98）魯國 （99）楚國 （100）泗水國 （101）廣陵國 （102）六安國 （103）長沙國

（註七）顧頡剛、史念海合著中國疆域沿革史云：「秦分天下爲郡、縣，而畿輔之地獨稱內史，以別於他郡，即以內史治之。漢初分其地爲三郡：中曰渭南，左曰河上，右曰中地（按由此可見秦畿之大），雖爲京師所在，而其地位則與他郡等。高帝末年復因秦制合之爲一，其官吏亦如秦舊。稍後復分左右。……武帝太初元年，更有內史爲京兆尹，左內史爲左馮翊，從以主爵都尉爲右扶風，帥治內史右地，是爲『三輔』，後世遂爲定制。三輔首吏雖有專名，究其實際固無異郡守，國相，特以其爲京師重地，故有斯稱耳」（一〇三頁）。

（註八）胡煥庸、童承康稱十三部爲豫、冀、兗、徐、靑、揚、荊、益、涼、幷、幽、朔、方、交趾、惟東漢無朔方（歷代疆域區分之沿革）。

（註九）此外王國政府尚有其他官吏。「中尉秩比二千石，主盜賊。郎中如中央的光祿勳，掌大夫，郎中，宿衛及少府所屬各官。僕如太僕，主車及馭。大夫秩六百石，無定員，職爲出使中央及諸國。治書秩六百石，職如尚書。謁者十六人，後減，秩各比四百石。此外有禮樂長，衛士長，醫工長，永巷長（宦者），祠祀長，秩皆比四百石。郎中秩比二百石，無定員。西漢尚置有宗師官」（陶，沈前書頁一七一——一七二）。「按西漢會要卷三所載，王國官職尚多，最要者如相掾，內史掾，侍御史，郎等，宮內則有夫人，美人，八子，材人，秩皆比六百石。外此尚有孺子，家人子等（前書頁一七二）。王國重要官吏雖由皇帝任命，其稍皇帝特許者則可由諸侯王自委，至低級人員則諸侯王選自任用也（前書頁一七二——一七三）。

(註一〇)漢書楚元王傳：（劉）歆由是忤執政大夫臣為衆儒所訕，懼誅，求出補吏，為河內太守，以宗室不宜典三河，徙守五原。……」

(註一一)「莽法：典郡者公為牧，侯稱卒正，伯稱連率，其無封爵者為尹也」（陶、沈前書頁一七五）。則王莽似廢王國，以封建附入於諸郡矣。

(註一二)玉海卷六五稱：「唐六典：惠帝三國相國奏，御史監三輔不法事，詞訟，盜賊，鑄偽錢，獄不直，繇賦不平，吏不廉，奇刻除侈及弩力十石以上，作非常服，凡九條。」

(註一三)侍御史不止監察地方，又直接辦理皇帝委派事務。王賀為武帝繡衣御史，逐捕魏郡羣盜。三國魏黃初七年遣治書侍御史荀禹慰勞邊方；景初元年冀、兗、徐、豫四州遇水，遣侍御史循行沒溺，開倉賑救之。

(註一四)宋、齊於邊地有「左郡」與「左縣」。齊更於「左郡」之外更於益州、越州地置「俚郡」與「獠郡」（中國疆域沿革史頁一六六——一六九）。

(註一五)甚多郡無屬縣，故郡殆與縣同，實隋、唐實行州、縣兩級制之先聲也。又有兩郡結為雙頭郡者，如南齊書州郡志青州有東莞琅琊二郡，共領三縣。

(註一六)兩晉太守多加將軍銜，梁、陳加號都督，以兼理兵政。

(註一七)隋書地理志：「煬帝嗣位，既而併省諸州，尋改州為郡，乃置司隸、刺史，分部巡察」。

(註一八)隋有「通守」，見前。

(註一九)王安石上杜學士書：「道數千里，而轉運使獨一二人。其在部中，吏無崇、卑皆得按舉。雖將、相、大臣，氣勢煊赫，上所寵，文書指揮，勢不得恣。一有罪過，糾詰、按治，遂行不請（按不請謂便宜而行也）。政令有大施舍，常咨而後定。生民有大利害，得以罷而行之。金錢、粟帛、倉庾、庫府、舟車、漕引、凡上之人，皆賴我主出。信乎是任之重也！」

(註二〇)又有都大提舉茶馬司，掌榷茶，以國茶易夷馬，初全國只設一司，嘉定間分置成都（主茶）、興元（主馬）二司；提舉坑冶司，掌礦業鑄幣，初亦止置使一員，元豐增為二員，分駐饒、虔兩司，元祐復併為一；提舉市舶司，掌對外貿易，元祐初置泉州一司，大觀元年增為兩浙、廣東、福建三司，建炎初罷閩、浙二司，已而復置；尚無其他使司，時置時廢。

(註二一)節度州、軍計上京道十二，東京道六，其官有節度使、副使，同知節度使等事，馬、步軍都指揮使及副指揮使，馬軍指揮使及副使，步軍指揮使及副使等。觀察州、軍計中京道三，東京道四，其官有觀察使，副使，判官等。團練州僅東京道安州一處，設有團練使，副使，判官等。又東京道防禦府一，州三，各設使，副使，判官等。

(註二二)後增為二十三路，為上京、蒲與、合懶、恤品、胡里改、咸平、東京、北京、西京、中都、南京、河北東、河北西、山東東、山東西、大名府、河東北、河東南、京兆府、鳳翔、鄜延、慶原、臨洮。

（註二三）例如山東分守道，為濟南、東袞、海右；浙江為杭嘉湖、寧紹台、金衢嚴、溫處；江西為南瑞、湖東、湖西、饒南、九江、贛南。

（註二四）例如江西分饒南、九江、湖西、南昌、湖東、嶺北；浙江分杭嚴、寧紹、嘉湖、金衢；山東分袞州、濟寧、青州、海防、濟南、海右、海、登萊、遼海。

（註二五）余繼登謂：「仁宗嘗命廣西布政使周幹巡視直隸浙江。宣宗即位，幹還，言有司多不得人，土豪肆虐，良民苦之，乞命廷臣往來巡撫居民，安田里，下吏部會戶部二部議，遂命廣西按察使胡槪為大理寺卿，同西川參政葉春巡撫直隸及浙江諸郡，此巡撫之始」（典故紀聞見九）。

（註二六）淸史職官志列總督十四，巡撫二十餘。

（註二七）廣西、雲南、四川、貴州四行省內共有土司百四十五處，附於府、州。

（註二八）康熙七年定山、陝督撫專用滿員，雍正元年准參用蒙古、漢軍、漢人。又雍正年間西安有同署巡撫，山東、山西有協辦巡撫，均臨時棋設，非定制。

（註二九）初沿明制，有右都御史，右副都御史，右僉都御史等稱。康熙三十一年乃定總督由各部左、右侍郎授者改兵部左、右侍郎，由巡撫授者升兵部右侍郎兼都察院右副都御史。乾隆十三年復定大學士兼管總督者仍帶原銜，明年改授右都御史銜，其兵部尚書銜由吏部請旨定奪，嘉慶十四年定以二品頂戴授總督者兼兵部侍郎銜，阿秋再加尚書銜，雍正元年定巡撫由侍郎授者改兵部右侍郎兼右副都御史銜，由學士、副都御史、卿員、布政使等官授者俱為右副都御史，由左僉都御史或四品京堂，按察使等官授者但為右僉都御史，乾隆十四年定巡撫不由侍郎授者俱兼右副都御史，其兵部侍郎銜由吏部奏請決定。光緒三十二年兵部改稱陸軍部，各兼銜當然照改。

（註三〇）由京堂等官補授者為參政，掌印給事中、知府補授者為副使，由科道補授者為參議，由郎中、員外郎、主事、同知補授者為僉事。

（註三一）民國元年三月十一日中華民國臨時約法第一條：「中華民國領土為二十二行省，內、外蒙古、西藏、青海。」

（註三二）特別區域，或可名為「準單一部分」，因其為聯邦至單一之準渡也。

（註三三）此種省長與各臨同國中央之情形亦可稱之為「分散式」省政府組織，以別於今日「集中式」省政府組織。惟嚴格論之，各廳直屬中央各部，實非省行政機關而為各部分署也。

第二章 省政府

一 總論

省政府有三種功能。省政府主要功能爲執行省公務；易言之，因有省公務之存在乃成立省政府。故各次省政府組織法第一條均規定省政府綜理全省政務，或處理全省政務，或管理全省政務；政務者即公務是也。省政府第二種功能爲監督縣、市行政。此一功能胎基於地方分級行政之原理，即高級地方政府有代表國家指導、監督低級地方政府之義務是也。雖低級地方行政不必全部由高級地方政府指導、監督，然必有一部分並主要一部分受高級地方政府之監督、指導，以維持整個國家行政系統爲一體，則不容置疑也。縣組織法（十八年六月五日公布，同年十月十日施行，十九年七月七日修正）第三條云：「縣設縣政府，於省政府指揮、監督之下處理全縣行政，監督地方自治事務」。縣各級組織綱要第七項第一段云：

縣設縣政府，置縣長一人，其職權如左：

（一）、受省政府之監督辦理全縣自治事項；（註一）

（二）、受省政府之指揮執行中央及省委辦事項。（註二）

設治局組織條例（國民政府二十年六月二日公佈，三十三年七月十九日修正）第四條云：「設治局置局長一人，受省政府之指揮，監督辦理管轄區內行政事務。……」至於市原分兩種：其一直屬中央，其一屬於省政府；既稱屬於省政府，自更受省政府之監督矣。省政府組織法第五條列舉省政府委員會討論及決議事項中有「三、關於地方行政區劃之規定及變更事項」及「七、關於地方自治監督事項」；第十條列舉民政廳職掌有「一、關於縣、市行政長官之提請任、免事項」及「二、關於縣、市所屬地方自治及其經費事項」；蓋已默認省當然監督縣、市行政矣。省政府之第三種功能爲代理中央行政。此一功能可謂附帶的功能，蓋以上述二種功能爲基礎

也（見第六章）。省代理中央行政約有委任行政、委託行政、代監督及傳達政令四種；前三種以省政府第一種功能爲基礎，最後一種以省政府第二種功能爲基礎。凡中央行政由省政府代理者不外基於兩種動機：其一、就經濟之立場爲省費；其二、就行政之立場爲便捷。但無論如何，不能妨害省行政本身，則爲最大前提也。此三種功能不獨省政府具有，蓋任何時代任何國家中之高級地方政府莫不如此，即聯邦國家中之邦政府亦無例外（質實言之，聯邦與單一之區分並無甚大意義），特其形式互異耳，謂之爲地方政府學一基本原理焉非不可也。

省政府之功能有三種，而其任務則止兩種，即執行省公務及監督縣、市行政，謂任務者其應辦之事務也。而其中心最大任務厥爲執行省公務，即省行政是也。爲完成其任務，省政府乃設立各種必要之機構，以資處理。自省政府組織法最初公佈以還，省政府之組織恆有一定之形式。省政府恆分爲兩部份：（一）審議、決策及協調機關，（二）實際處理事務機關。第（一）類機關爲省政府委員會（最早稱省務會議，今俗稱仍爲省務會議），其日常事務由省政府主席督率秘書處理。第（二）類機關包括：（1）各廳，（2）專管機關。專管機關有隸屬於省政府（委員會）者，有隸屬於各廳者，亦有隸屬於其他專管機關者。有分職的專管機關，有分區的專管機關。有經常的專管機關，有臨時的專管機關。（註三）各廳廳長恆爲省政府委員，即恆爲第（一）類機關之構成份子。通常稱「省政府」，蓋有廣狹不同之三義。第一義，省政府指第（一）類機關。第二義，省政府包括第（一）及第（二）兩類機關。第三義，省政府指第（一）類機關及各廳，即「合署辦公」（見後）中之省政府。省政府組織法中之省政府即有時屬於第一義，有時屬於第二義。詞義繁複，要須慎別耳。

省政府爲完成其每一任務必須具有必須之工具與方便，此工具與方便即爲其完成每一任務之權力。權力之對象因任務之性質而不同。省政府第一任務，即執行省公務，其對象爲人民；第二任務，即監督縣、市行政，其對象爲縣、市政府。省政府行使權力，目的在完成其任務，則權力之運用，必須積極完成任務，消極防止其不作完成任務之用。爲達此目的，省政府於行使權力時必須遵循若干軌範，此軌範即其責任。省政府執行省公

務時一方面對人民負責任，一方面對國家負責任。省政府監督縣、市行政只須對國家負責任。責任爲權力之最後限度或最後制裁。至於如何使省政府善用其權力，使之不踰越其限度而受制裁，則爲監督。於極端自治制度下，地方政府執行地方公務，由地方人民執行監督；於極端全能制度下，地方政府執行地方公務，由中央政府執行監督。我國省政府執行省公務由中央政府執行監督。至於高級政府代表國家監督低級地方政府時，在嚴格聯邦制度下由憲法監督（實即不受監督），在單一制度下由中央政府監督。我國省政府監督縣、市行政時受中央政府之監督。監督與任務本身有別。我國省政府及任何地方政府之任務莫不由憲法及法律創造，此任務本身之創造或修正，不可視爲監督。地方公務，於全能制度下，由憲法及法律直接創造或修正；於自治制度下，除由憲法及法律直接創造或修正外，並由憲法及法律授權地方人民創造或修正，而以授權之程度別自治之大小。我國省公務，完全由法律（包括補充法律之命令）創造或修正。本篇專論省行政制度，除討論省政府之組織外，省政府監督縣、市行政一部分不加論列。

省政府之任務本身完全由法律及補充法律之命令、規程創造或修正。法律中除省政府組織法外，尚有其他法律。補充命令、規程除中央政府制定外，省政府本身尚可制定。省政府組織法第二條規定：「省政府於不抵觸中央法令範圍內對於省行政事項：……得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由、增加人民負擔者，非經國民政府核准不得執行，」即授權省政府制立此項命令、規程也。惟依此規定，省政府之補充命令、規程之效力，不獨低於法律，抑且低於中央之補充命令、規程；其涉及人民自由及負擔者並須經國民政府核准。省政府之補充命令、規程，可由省政府委員會制立，亦可由各廳及各專管機關制立，惟後者制立，仍須前者許可，此實際情形也。除省政府組織法概括的授權外，中央特殊法令復有特殊的授權規定。例如二十五年九月九日教育部公佈實施失學民衆補習教育辦法，其第六條第一項規定：「……得由各省、市訂定強迫入學辦法」。水利法（三十一年七月七日公佈，未施行）第九條規定：「省、市、縣各級主管機關爲辦理水利事業，於不抵觸本法範圍內得制定單行章則。……」三十二年一月二十八日行政院公佈戰時管制工資辦法，於第十五條規定：

「本辦法之補充章則得由各省、市制定，……」等等。惟凡此規定暨省政府組織法之規定性質上均為許可的而非委任的，即省政府依其規定有制立補充規程、章則之能力而無制立補充規程、章則之義務也。五年三月十二日前內務部公佈傳染病預防條例，其第三條第二項云：「傳染病院、隔離病舍、隔離所及消毒所之設備及管理方法由地方行政長官以單行章程定之。」森林法施行細則（二十四年二月四日前實業部公佈）第十四條規定：「公有林之經營、管理，應由各省（市）政府依據中央法令參酌地方情形制定管理規則。……」三十一年一月二十三日財政、經濟二部會同制定非常時期管理牙業行紀辦法，其第十二條第一項規定：「各省政府應依本辦法之規定參酌地方習慣詳定管理牙業行紀章則。……」凡此及其他種種類似規定皆屬委任的性質，即賦予省政府制立補充規程、章則之義務是也。凡特殊法令授權省政府制立補充規程、章則，無論為許可的抑為委任的，皆同時規定所制立之補充規程、章則須經主管院、部、會備案或批准，故此類規定不但不能增加或擴充省政府制立補充規程，章則之能力，反予以限制也。

二　省政府委員

十四年原公佈省政府組織法規定：「省政府各廳各設廳長一人，聯合組織省務會議。……」省政府凡設七廳（第二條），故省務會議之分子為七人。十五年修正後省務會議始改為省政府委員會，其份子稱委員。十五年第一次修正，規定委員人數為七人至十一人，十六年七月第二次修正增為九人至十五人，同年十月第二次修正改為九人至十三人，十九年二月第五次修正減為七人至九人，遂為定額。其增、減意若以廳之數目為標準。第一及第二次修正時列舉應設之廳六，可增設之廳至少四，故委員人數達最高額。第三次修正列應設之廳三，可增設之廳至少四，較前為少，故委員人數隨之減少。第五次修正列應設之廳四，可增設之廳一，較前廳數大減，故委員人數亦隨之大減。此一原則實十四年原始以廳長為省務會議份子之遺留也。二十八年十月中國國民黨中央執行委員會國防最高委員會第十六次常務會議議決戰區（註四）各省省政府委員人數可增加二人或四

入，十月十一日由行政院訓令施行。意者戰區省政府有行署之設置，其主任規定由委員兼任，因此委員之需要增加，故其人數增加；且擴充委員名額又可獎賞抗戰功勳。然此僅臨時性質，並未影響原制（見後）。

我國政務官之任、免須經中國國民黨中央執行委員會政治委員會（原稱政治會議）議決（國防最高委員會成立後代行該會職權），並不受公務員任用法之限制。關於政務官之解釋，十八年十二月三十一日考試院據銓敍部呈請呈奉國民政府指令，應照中央政治會議第一九八次會議決議案規定，凡經政治會議議決任命之官吏爲政務官。其時依政治會議組織條例第五條戊項之規定，應經該會議議決任用之官吏爲「國民政府委員，各院院長、副院長及委員，（註五）各部部長，各委員會委員長，各省政府委員、主席及廳長，特別市市長，駐外大使、特使、公使，及特任、特派官吏。」此時省政府委員、主席及廳長俱爲正式政務官。十九年三月前項條例修正，修正後依其第四條乙項之規定，須經該會議議決任命之官吏爲「國民政府主席及委員，各院院長、副院長及委員，及特任、特派官吏」，（註六）而將省政府委員、主席、廳長取消。惟同年五月七日國民政府復訓令規定省政府委員、主席、廳長均須經政治會議之議決方可任命，但彼等是否即因此而保留正式政務官之資格尙難確定。蓋二十一年八月十二日國民政府准政治會議議決，規定國民政府及五院所各部，各委員會政務次長、副部長、副委員長視爲政務官，其任命亦須經政治會議之議決，則經政治會議議決任命之官吏不必盡爲正式政務官；而必經政治會議議決任命之官吏亦非全爲正式政務官。省政府委員、主席及廳長於官階不高於中央部會之次長或副委員長，於職務委員、廳長自更不若後者重要。中央部會之次、副尙不得列入正式政務官，則省政府委員、主席、廳長更無待論（此或爲修正動機之一），故省政府委員、主席及廳長至多亦不過法律上視爲政務官而已。然此乃純爲法理問題，實際視爲政務官者卽與政務官無異也。政務官任用時不經銓敍部審查，省政府委員、主席、廳長亦然。委員之任用，法律上無年齡、性別、籍貫之限制。惟衡諸實際，四十歲以下任省政府委員者蓋未之聞；女性從無簡任此職者；又每一省政府之委員絕大多數爲本省省民。省政府委員之提請任命，法制上應屬於行政院，但實際亦不然。「民國成立以來，各省在軍閥割據之下，各自爲政，早已爲中央政令所不

及。國民政府統一全國，形式上雖歷有改進，而實質上還有不少地方仍舊保留着封建色彩。中央對於地方用人權能做到極少省份的上層組織，就是省政府委員的任命，有一大部份(行)省，連此也不能辦到，必須得舊有軍閥諸府委員人選，得其同意，始可發佈命令，這無異任命各國的使節，須先經各該國政府的同意一樣」（楊端六「地方自治與行政官吏」，地方自治第一卷第八期，二十九年八月十五日）。語雖稍過，抗戰以前，若干省確皆如此。抗戰以後，省政府主席雖仍由軍人充任，惟有力軍人，數量大增，謀一省主席，往往競爭甚烈，中央因此可加操縱而得等分委員人選也。又省內具有實力人士，中央與主席均不得不予籠絡者，亦往往任為委員，惟其數甚少耳。就其人選觀之，省政府委員蓋雖非政務官而實際為政務官也。

省政府組織法於十六年七月八日第二次修正時規定：「省政府委員不得兼任他省行政職務」（第四條），十九年二月三日第五次修正時復規定：「現任軍職者不得兼省政由主席或委員」（第四條第五項），均迄今有效。為此規定，蓋或先有事實後為禁止，惜不能考證。省政府委員兼任他省行政職務者，尚未尋得一例，或無其事。惟省政府委員為現任軍職者則甚多。十九年江西國、共戰爭陣亡之一湘籍師長即為湖南省政府委員，同時並兼江西南昌衛戍司令。二十一年時雲南、四川兩省政府各有委員三人為在職軍人，河南省政府有委員一人為在職軍人。二十七年九月三十日國民政府任命一在職軍人為山東省政府委員。三十二年三月二十五日國民政府令免山東省政府一委員職，四月十日再令免同該員陸軍少將官。其例實甚多也。二十八年十月十一日行政院增加戰區省政府委員人數之訓令稱：「省府委員……或身兼軍職，或分區領導……」，蓋中央政府已不忌言軍人兼任省政府委員矣。至於曾任官職人員出任省政府委員，法令既無限期，實例指不勝屈。又十九年三月二十五日國民政府公佈限制官規兼職案，規定中央官吏不得兼任地方官吏，二十八年四月二十九日並重申遵照。依此規定，省政府委員自不能兼任中央行政職務。但亦不無例外。抗戰軍興，江西省政府一委員即任軍事委員會西南物資運出口運輸總經理處副主任，直至二十九年六月二十九日國民政府始免除其省政府委員原職。若更推及第六章所述兼職情形，上述規定，事實上殆亦形同具文。

省政府委員以此資格之職務厥爲參加省政府委員會之會議，包括討論、表決及審查提案。省政府組織法於此至爲重視，十七年四月二十七日第四次修正後即規定「省政府委員不得派代表出席」（第五條第二項）：蓋省政府委員而得不出席省政府委員會會議，實嚴重之失職也。惟事實上省政府委員會爲一形式機關，一切權力集中主席一人，委員會會議，除聯絡感情外別無作用。因此，委員對於出席會議多不感興味，而樂於在主席命令與指示之下從事實際行政工作。故從法律之觀點言之，省政府委員一職，已形同虛設。

省政府委員從事之實際工作，可分兩類，即臨時的工作及永久的工作。臨時的工作主要者爲代表省政府出巡各地方。二十二年十月行政院制定各省政府主席及委員出巡通則，規定省政府主席或委員奉中央政府之命令或省政府委員會之議決應出發縣、市巡察，以檢舉官吏不法及考察行政與、革。惟事實上省政府委員出巡者亦至少，蓋數年一度又非全體出動也。此外臨時工作則爲代表省政府或主席參加社會活動，然此非有關行政也。永久的工作即爲兼任機關首長，復可分爲兩種，即法定的兼職與非法定的兼職是也。省政府組織法規定省政府主席及各廳廳長由省政府委員兼任，又省政府行署主任亦須省政府委員兼任（均見後），此法定的兼職也。非法定的兼職主要爲省政府祕書長（見後）及各專管機關長官。任何時期任何省政府所屬各專管機關長官均有省政府委員兼任，殆爲大衆周知之事實。此外，省會設市者其市長一職每由省政府委員兼任，例如江南南昌、湖北漢口、浙江杭州及貴州貴陽市市長均一度由省政府委員兼任。省政府委員兼任行政督察專員者殊不多見，然尙有幾例。二十七年十月十五日國民政府任命山東省第六區行政督察專員范築先爲山東省政府委員，惟一月後該員即死於戰守。二十八年年六月十日復任命湖北省第二區專員程汝懷爲湖北省政府委員，惟該員於十二月十五日即免去原專員職而改任鄂東行署主任。三十二年十二月三十一日再任命江西省第四區行政督察專員蔣經國爲江西省政府委員，至三十四年六月六日亦免兼職。然此三員皆有特殊成績，任爲省政府委員如同獎勵，而終於免兼職，至於一般行政督察專員不能由省政府委員兼任，似成固定原則也。（註七）省政府委員之兼職，實成爲其主要事務，無兼職之委員與退休無異矣。

省政府委員無一定之任期，依法理推測，應爲終身職務，顯又不然。今已形成一項法例，即省政府委員之最大任期爲省政府主席之任期。凡省政府主席免職，全體委員必隨之免職，縱有實際連任者，免職之後，重新任命。每每省政府一委員免除原職與重任原職同日發表。間亦有主席及少數委員免職而其餘委員不免職者，以其稀少，可稱例外。抗戰軍興至三十四年五月底止，七年又十一個月當中，全國省政府主席之更動凡有四十次，其全體委員不隨之去職者僅有二十次，然此二十次之中有十四次只主席一人更調，其他全部委員均未更動。故前言可稍加修正，即省政府委員有一集體性，代表此集體性者或爲全數委員或爲省政府主席一人。省政府委員之任期，即爲此項集體性之存延期間，此集體性存延一年，則任期一年，存延十年，即任期十年也。但前言不加修正亦可，何者，依照省政府組織法，先有委員後有主席；顧實際則先有主席後有委員。故省政府主席對於委員人選，除另有政治牽制力外，殆能完全控制。省政府主席對於委員人選既能完全控制，則代表省政府委員集體性之第一項因素實制服於第二因素之下，謂省政府委員之集體性由省政府主席代表，實無不可也，則委員之最大任期爲主席之任期矣。（註八）

省政府委員非政務官而具有一集體性，則以此另一理由，亦可稱其爲半政務官。又其集體性由省政府主席代表，則省政府委員實際爲主席之僚屬矣。三十四年十二月國民政府任命江西省政府一委員，並任兼該省政府秘書長，該員原任秘書處秘書，由秘書、科長職升任委員者著者尚無他例。

三　省政府委員會

法律上省政府委員會爲省政府首腦，並代表狹義的省政府。省政府組織法第四條第一項云：「省政府設委員，……組織省政府委員會行使職權。」準此，第一節所述省政府各項任務實由省政府委員會以其名義負責執行，其餘省政府各機關皆從役於省政府委員會也。同法第二條規定：「省政府於不抵觸中央法令範圍內對於省行政事項得發省令並得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准不

得執行。」又第三條規定：「省政府對於所屬各機關之命令或處分認為有違背法令，逾越權限，或其他不當情形，得停止或撤消之。」凡此及省政府其他行為均由省政府委員會執行也。省政府委員會執行職務之方式，厥為會議，會議以外之行為則責成於省政府其他機關。為明確其行為之類別計，省政府組織法第五條特列舉應經省政府委員會議決之事項如左：

(一)關於本法第二條、第三條規定事項，
(二)關於增加或變更人民負擔事項，
(三)關於地方行政區劃之確定及變更事項，
(四)關於地方行政區劃之確定及變更事項，
(五)關於處省公產或籌劃省公營業事項，
(六)關於執行國民政府委託事項，
(七)關於地方自治監督事項，
(八)關於省行政設施或變更事項，
(九)關於咨調省內國軍及督促所屬軍、警、團防綏靖地方事項，
(十)關於省政府所屬全屬官吏任、免事項，
(十一)其他省政府委員會認為應議決事項。

惟此項規定純屬說明性質，而非概括性質，蓋省政府委員會為省政府最高機關，除上列各項應行議決之事項外，其他凡屬於省政府掌理事項無不可加審議決策，末款所云：「其他省政府委員會認為應議決事項」，即屬此意也。省政府委員會必須審議之事項除上列外，同法第十八條規定：「各廳間或與專管機關間發生職權爭議時由省政府呈請行政院裁決之」，依第四條第一項之規定實為省府委員會之職權。又第十九條末項規定：「各廳於必要時得設技正、技士、技佐及視察員，其名額由各該廳長提出省政府委員會議定之。」再第二十條規

定：「各廳、處辦事細則由省政府委員會議定之。」此外，中央法令亦可指定若干事項須經省政府委員會議決。（註九）

省政府組織法第六條第一項列舉省政府主席之職權，其第一款云：「召集省政府委員會，於會議時爲主席」；又同條第二項云：「前項省政府委員會除例會外有委員三人以上之提議或主席認爲必要時應召集臨時會」。然例會會期無明文規定，事實上各省省政府委員會之例會恆爲每週兩次或一次。例會頻繁，故臨時會少有舉行。臨時會縱即舉行，依現實各省省政府主席與委員之關係觀之，蓋可斷定完全由主席一意召集，委員請求不爲多事便違紀律矣。省政府委員會會議法定人數如何？是否必須過半數委員出席？法律上無明文規定。江西省政府委員會第一一二五（二十七年十一月八日）、一一四〇（二十八年一月六日）、一一四四（二十八年一月十七日）、一一四七（二十八年一月二十七日）各次會議均僅有委員四人出席，而有五人缺席；第一一四二（二十八年一月十日）、一一四三（二十八年一月十三日）、一一四五（二十八年一月二十日）、一一四六（二十八年一月二十四日）各次會議僅有三人出席而有六人缺席。廣西省政府委員會第四四八（二十八年十二月二十七日）、四四九（二十九年一月三日）兩次會議出席與缺席均各爲五人；第四五八（二十九年二月二十三日）、四六二（二十九年三月二十二日）兩次會議出席五人而缺席七人。由此觀之，似無法定人數之規定，亦無過半數出席之必要。惟福建、西康、浙江等省省政府委員會於正常例會及臨時會之外尚有談話會，依通常習慣未滿法定人數之會議可改爲談話會，則法定出席人數（通常爲過半數）又屬必要矣。總之，省政府委員會爲省政府最高權力機關，無事不可決定，即使決定停開會議，於法亦無不合也。況乎省政府委員實際爲主席僚屬，委員會實際由主席操縱，會議本身已無價值，會期與法定人數亦不必研究耳。三十年十二月五日第三次全國內政會議內政部政務次長報告云：「……戰區各省交通阻塞，軍書旁午，（註一〇）以致省府會議，常不克依法舉行，委員制已有名無實，……」蓋可想見一般矣。

省政府委員會會議除省政府委員出席外，尚有其他人員列席。出席有發言權，並有表決權；列席則有發言

權而無表決權。惟省政府委員會會議本身既不拘形式，實際出席與列席亦無甚區別。列席人員，約有三類，即(一)法定列席人員，(二)邀請列席人員，(三)指派列席人員。法定列席人員爲法令規定有列席權之人員，以省政府秘書長最爲重要。省政府組織法第九條列舉省政府秘書處之職掌，其第一項爲「一切機要及省政府委員會會議事項」，依此規定，秘書長實有列席之必要，事實上各省秘書長無不列席省政府委員會會議。此外，尙有其他法定列席人員。例如十六年十一月二十二日國民政府外交部特派各省交涉員及各埠交涉員服務條例第三條規定：「各省特派交涉員得列席省政府會議，有發言權，無表決權。」二十六年七月各省市會計處組織及辦事通則第七條規定：「會計長得出席有關其職務之各項會議」，若省政府委員會會議討論有關會計或預算事項，省政府會計長自可列席。二十七年四月中國國民黨中央執行委員會通過改進黨務並調整黨政關係案，其(乙)(三)規定各省省黨部主任委員可列席省政府委員會會議。二十八年九月二十二日行政院訓令規定各省地政局局長就地政事項應准列席省政府委員會會議。同年十月國民政府修正公佈之軍管區司令部組織條例第六條規定：「省政府會議有關兵役事項參謀長得列席」。二十九年六月二十一日行政院公佈之省衞生處組織大綱第三條規定：「省衞生處處長得列席省政府委員會議」。同年十二月二十三日行政院令行之省(市)統計處組織規程第十三條規定：「統計長得出席省(市)政府有關其職務之各項會議」，同時令行之省(市)統計室組織規程第十三條對於統計主任(見後專管機關)亦有同樣之規定。三十年八月八日行政院公佈之省糧政局組織大綱第三條規定：「本局局長得出席省務會議，……」所謂「出席」，自爲列席也。同年九月五日行政院公布省社會處組織大綱，其第三條規定：「省社會處處長得列席省政府委員會議」。同年十一月五日行政院又公佈省合作事業管理處組織大綱，其第三條規定：「省合作處處長於省政府委員會開會討論有關其執掌之事項時得列席會議」。三十一年十月十七日考試院制定人事管理機構辦事規則其第三條規定：「人事主管人員得出席所在機關有關其職掌之各種會議」，準此，省政府人事處長或人事室主任可列席省政府委員會會議矣。第二類列席人員爲省政府委員會邀請列席之人員。自實行合署辦公後，保安處地位，(註一一)列與秘書處及各廳平行，因此保安

處長經常被邀列席省政府委員會會議。省預算未併入中央以前，各省司法經費係入省預算而非入中央預算，故各省高等法院院長亦常被邀列席。各專管機關（無論直屬省政府或各廳）長官無法定列席權者於省政府委員會討論有關其職掌之事項時亦恆被邀列席。此外，省政府額外人員如參事、參議、顧問等，有時亦可邀請列席。上述第一類及第二類人員中有由省政府委員兼任者，則已有出席權，自不必列席。省政府組織法規定省政府委員會開會時委員不得派代表出席。惟事實上會議已爲形式，則不兼行政職務之委員本人不克出席時實無派代表之需要，其兼行政職務者本人不克出席而會議事項有關其職務時，則往往指派所兼機關之祕書或科長等代表列席。又有列席權之人員不克或不願列席時亦可指派代表。此皆第三類列席之人員也。參加省政府委員會之份子，尚不止於省政府委員及列席人員。省政府委員會爲一形式，於此形式之團體中，會議尤爲一形式，較爲實際者尚爲審查。任審查工作者除委員及列席人員外，尚有其他機關，例如二十九年四月十九日江西省政府第一二六六次會議議事錄稱：「……關於本省經濟建設會……訂正之本省經濟建設計劃綱要草案，除經第一二四九次省務會議決議交全體委員及廖處長審查外，並經本府另函送請省臨時參議會，省黨部，中正大學籌備委員會審查各在案，……」則臨時參議會及國立大學均可參與省政府委員會工作矣。

省政府委員會會議中理論上各委員應有同等之提案權，即任何委員可就任何事項提案。惟事實上一切議案皆由主管長官草擬，各該長官爲省政府委員，即可直接提出，如非省政府委員，則呈請省政府主席交議。有時爲促使通過，縱然該長官爲委員，亦請主席交議，蓋主席交議之案照例不討論通過也。是故單純以委員資格實無提案權也。今日省政府之委員制，確乎有名無實矣。

四　省政府主席

省政府主席一方面爲省政府委員會（決策者）之主席及代表，一方面又爲各廳及各專管機關（執行者）之長官，蓋法制上已爲省政府之中心。十四年七月一日省政府組織法原初公佈時於第三條規定：「省政府合廳合

設廳長一人，聯合組織省務會議，併舉一人爲主席。……」十五年十一月十日第一次修正，同條規定：「省政府委員會設常務委員三人至五人，由省政府委員會推選之，並由常務委員互推一人爲主席，常務委員會按照省政府委員會議決執行日常事務。」主席與常務委員實合併執行今日省政府主席職務或可謂常務委員協助主席執行其職務。十六年七月八日第二次修正，又於同條規定：「省政府委員會設主席一人，由委員互選之，每日以委員二人輪流値日協助主席執行日常政務。」凡此規定中省政府主席皆由委員選舉，可謂控制於委員，實委員制之基本精神之表現。十六年十月二十五日省政府組織法第三次修正，規定「省政府委員會設主席一人，由國民政府就省政府委員中指定之」（第四條），並規定「省政府委員主席執行省政府委員會之決議案並處理常務。」依前一規定，主席爲委員會之領袖；依後一規定，主席爲省行政之長官；益以主席由國民政府指定，則主席始成爲省政府之中心，委員會始有名無實。惟主席仍稱「省政府委員會主席」而非「省政府主席」，形式上尙以委員會爲主體。十七年四月二十七日第四次修正，乃規定：「省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中指定之」（第十七條）；並規定（第十八條）：

省政府主席之職權如左：

(一)執行省政府委員會之決議案；

(二)處理省政府日常事務；

(三)召集省政府委員會之例　。

有委員三人以上之提議或主席認爲有必要時應由主席召集特別會。

「省政府主席」之名稱確立而主席超乎委員會之上矣。以後組織法各次修正，僅有文字上之修改，實際未變此次之規定。惟此次規定中，省政府主席地位與職權雖超乎委員會之上，從法制外表上觀察，主席實未能代表省政府，而代表省政府者爲委員會，是則委員會雖爲一空虛之外表，尙不失爲一正規之代表。十九年二月三日第五次及二十年三月二十三日第六次修正規定省政府主席之職權如左（第六條）：

(一)召集省政府委員會於會議時為主席；

(二)代表省政府執行省政府委員會之議決案；

(三)代表省政府監督全省行政機關職務之執行；

(四)處理省政府日常及緊急事務。

前項省政府委員會除例會外有委員三人以上之提議或主席認為必要時應召集臨時會。

省政府主席至此已直接代表省政府，殆為正式獨任制矣。而今日省政府制度有甚於獨任制者，因獨任制下長官只支配執行部門，決策或議事部門執行長官不但不能支配，反受其牽制，但省政府主席不但為省之執行首長，又為省政府委員會中享有實際控制權之領袖，(註一二)實最大限度之集權制度也。省政府主席「處理日常及緊急事務」，若亦非日常及緊急事務當由省政府委員會處理者，然委員會既亦為主席控制，則任何事務可為日常及緊急事務，亦可非日常及緊急事務，原規定實無甚意義也。

十九年二月三日第五次修正省政府組織法始規定：「現任軍職者不得兼省政府主席或委員」。惟實際民國元年迄至今日，迭年戰事，各省省政府主席實以軍人兼任為最習見，而非由軍人兼任反而例外。二十四年三月六日行政院訓令內政部規定各省保安司令階級及制服云：「……(一)省主席為文人而兼保安司令者不定階級，不着陸軍制服；(二)省主席為陸軍軍官，……」蓋中央法令亦不諱言軍人兼主席也。又用兵之時，高級地方行政職務即為軍人之最大榮賞，此我國歷史鐵則，然則軍人兼主席於今日亦自然之事耳。

省政府組織法，對省政府主席兼任各廳廳長及各專管機關長官未加禁止。三十四年一月二十八日中央社蘭州電訊記國民政府某故主席簡歷稱：「……任寧夏省主席兼民政廳長。……」二十六年十一月九日國民政府派浙江省政府主席兼設建廳長。二十七年九月十六日國民政府令江西省政府主席免兼建設廳長，十二月二十三日復令廣東省政府主席免兼民政廳長。二十八年二月二十五日任命廣東省政府主席兼建設廳長。三十二年國民政府年鑑記甯夏省政府主席兼農林處長，青海省政府主席兼保安處長。事實上省政府主席可自由兼任各廳廳長及

各專管機關長官，惟此種兼任，只爲臨時性質，經常以不兼爲原則也。又若干採用合議制之專管機關規定由省政府主席兼領（見後），然亦僅名義而已，多不實際負責。

省政府組織法原公佈時省政府即爲各廳長，主席只一名義。第一次修正後省政府委員會重心在常務委員。自第二次修正後有值日委員之規定，主席地位仍未見重要。主席既不重要，則其執行職務與否，自無關大旨。自第三次修正規定主席由國民政府指定並規定主席職權，主席已爲省政府之中心，其能否行使職權，關係至大，故始同時規定：「省政府委員會主席因故不能執行職務時得由該委員會互選一人暫行代理主席職務，但須呈報政府核示」（第七條）。第四次修正後更規定代理主席，以一個月爲限，逾期須國民政府特許（第十九條第二項）。第五次及第六次修正均於第七條規定：「省政府主席因故不能執行職務時得由省政府委員互推一人暫行代理主席職務，其期間以一月爲限。」如超過一月之期限，則非省政府自身所能作主。事實上，代理主席並非由省政府委員互推，而由省政府主席指定。西康省政府主席出巡辦法（二十八年四月二十一日制定）直規定：「主席出巡時應派員代行其職務」（第二項），實反映今日通例也。其代理期間超過一個月者則由國民政府派定代理主席。代理主席，多由民政廳長充任，但亦有以兼秘書長之委員或其他廳長充任者，（註一三）亦有以不兼職而資望較高之委員充任者。省政府組織法規定代理主席由委員互推，實際不但非爲互推，且有時代理者並非以其委員本職而以其廳長兼職派爲代理主席，例如國民政府二十八年二月四日派湖北省政府民政廳長代理主席，二十九年十二月二十日派察哈爾省政府民政廳長代理主席，二十一日派河南省政府民政廳長代理主席，均未註明其委員資格，純以廳長之資格代理主席，亦可表示委員制之名存實亡也。

省政府主席事實上已成爲超乎委員之上之一優越職位，而爲委員之長官。此一事實，今日表現達於極點，以至省政府主席或代理主席均可不由委員充任。二十七年三月十六日國民政府派第二戰區司令長官兼代山西省政府主席，該員並非委員；二十七年四月二十七日至八月二日四川省政府代理主席亦非委員。二十八年九月十九日至二十九年十一月十四日四川省政府主席由軍事委員會委員長兼理，二十九年十一月十五日至今日改

由軍事委員會西北行營主任兼理，二氏均非委員，而故稱「兼理主席」，以示不同平常。三十三年八月二十九日國民政府更調新疆省政府主席，時情勢迫急，特同日令於新任主席未到前派第八戰區司令長官暫行兼代。以上各員亦均非原省政府委員。凡此事例，國人視之毫無奇異，良以國人已默體省政府主席為超乎委員之獨任省長官也。

依法省政府主席係以委員為本職，主席為兼職，而今日事實上主席為主席，委員為委員，又有另一證明。主席即各省省政府主席絕少為原省政府委員，易言之，國民政府絕少於各省省政府原委員中選任省政府主席，主席之人選與委員之人選判然為兩系，此實與省政府組織法精神不合也。國民政府於二十八年十月十三日將江蘇省政府委員兼民政廳長兼代主席調任主席，三十三年十二月三十日將山東省政府委員兼民政廳長調任主席，三十四年十月六日調任雲南省政府一委員為主席，凡此皆可謂例外也。惟調任手續為先將原委員兼廳長職或委員職免除，再任命為委員兼主席，就法律之形式觀之，仍非自委員中選主席也。此種情形與內閣國家先有總理後有閣員而非先有閣員後有總理約略相似。然外國內閣雖先有總理後有閣員，究其內閣總理必為久任數次內閣閣員者。我國省政府主席幾乎全部於受任主席之前，不僅未曾充任原省省政府委員，且未曾充任任何省省政府委員。故無論從形式抑從實質觀察，省政府主席與省政府委員殆為兩種不同之階級，殊非委員制之本色也。

五　各廳

廳之設置，始於北京政府時代，時有財政、教育、實業、警察等廳。然其時各廳皆直屬於中央主管部，不過同時受省長之監督。雖然，各廳直屬各部，只屬形式，實際省長與各廳均受地方軍閥之統制。省長所理者純為民政事務，與今日民政廳長相同，故今日民、財、教、建四廳早胚育於北京政府時代矣。北京政府時省長及各廳廳長均聽命於都督或總司令等，今日四廳聽命於省政府主席，此亦形式上之改變，都督與主席固無差別也。

國民政府於十四年初公佈省政府組織法，即根據北京政府之實際情形規定：「省政府以民政、財政、教育、商務、農工、軍事各廳組成之」（第二條）。北京政府已有財政、教育二廳今沿之不改；民政廳即舊日省長公署；舊日實業廳則析爲建設、商務、農工三廳；而軍事廳實舊日都督府或總司令部，尚兼警察廳也。十五年第一次修正，規定：「省政府下分設民政、財政、建設、教育、司法、軍事各廳，於必要時得增設農工、實業、土地、公益等廳分管行政事務」（第七條）。北京政府地方司法機關，於各省有高等審判廳，直屬中央司法部。高等審判廳爲司法機關，不受省長之監督，與財政、教育、實業各廳不同。雖然，都督視高等審判廳，仍若屬衙，其地位事實上仍無異其他各廳。今所添司法廳，實舊日高等審判廳也。十六年七月第二次修正爲：「省政府下分設民政、財政、建設、軍事、司法各廳，於必要時得增設教育、農工、實業、土地等廳，分管省行政事務（第五條第一項）。除將教育廳列爲自由設置及取消公益廳外餘無更動。十六年十月第三次修正又規定：「省政府下分設民政、財政、建設各廳，於必要時得增設教育、農工、實業、土地等廳，分管省行政事務」（註一四）（第九條第一項），而將軍事、司法二廳取消；並規定：「各廳之設置、廢止由國民政府決定行之」（同條第二項）。此時國民政府甫行統一，各政尚未安定，故前此規定，均可謂屬於過渡性質。於此過渡期中，國民政府有一企圖，即將北京政府之實業廳化爲數廳，以示勵行建設，轉移風氣之意；然此一企圖，十七年以後之事實證明未曾成功，今日之民、財、教、建四廳即舊省長與財、教、實三廳也。十七年四月省政府組織法第四次修正，於第六條規定云：

省政府下設左列各廳處：

秘書處，

民政廳，

財政廳，

建設廳。

除試行大學區制之省區外省政府之下設教育廳。

省政府於必要時得增設農鑛廳、工商廳。

省政府各廳始以民、財、教、建爲主幹。十七年五月三日國民政府修正公佈大學區組織條例，(註一五)規定「全國依各地之教育、經濟及交通狀況定爲若干大學區，每大學區設大學一所，大學設校長一人，總理大學區內一切學術與教育行政事項」(第一條)，因是，又設有大學區之省自無設立教育廳之必要。惟大學區制施行地區極爲有限。上述條例第七條云：「本條例經國民政府核准後暫在浙江、江蘇等省試行之」。事實上，只江蘇浙江兩省試行。九月二十一日增設北平大學區，包括河北熱河兩省及北平、天津兩市。未幾，各大學區盡撤，各省仍設教育廳。十九年二月省政府組織法第五次修正，其第八條規定：

省政府設左列各廳處：

祕書處，

民政廳，

財政廳，

教育廳，

建設廳。

省政府於必要時得增設農鑛廳、工商廳及其他專管機關。在未設農鑛廳或工商廳之省關於各該廳事務由建設廳掌理之。

依末項之規定民、財、教、建四廳之制度始已完全確立。設置農鑛廳及工商廳之省無考，實限於極少省區。二十年三月第六次修正則規定：

省政府設左列各廳處：

(一)祕書處，

(二)民政廳，

(三)財政廳，

(四)教育廳，

(五)建設廳。

省政府於必要時得增設實業廳及其他專管機關。

在未設實業廳之省關於該廳事務由建設廳掌理之。

設有實業廳省計有雲南、貴州、遼寧、吉林、黑龍江諸省，惟二十三年均撤，各省均只民政、財政、教育、建設四廳。

各廳職掌，省政府組織法有列舉規定。然其規定，表面似為列舉，實際仍為概括，列舉各款，以說明而已。每款均冠有「關於」二字，「關於」云者，實無確定範圍也。且各款之後尚有「其他……事項」，已完全表現概括之性質。且省政府執掌既為概括式規定，則各廳職掌必不能列舉也。又列舉各廳職掌中，亦不必盡由所屬之廳掌理，而可由其他專管機關管理。事實上各省地政局、警務處、社會處、振濟會(三十四年九月起撤銷)、衛生處等機關皆分理組織法中之民政廳事務也。自三十一年省財政撥歸中央後，財政廳固有執掌已不存在，其事務可謂完全屬於國家行政，與北京政府時代之財政廳無異。三十四年六月十三日財政部制定財政部戰時授權各省財政廳長處理國家財政辦法，規定(第二條)戰時各省財政廳長承財政部長之命處理下列各項國家財政事務：(一)關於國庫行政之處理，(二)關於國有財產之清理，(三)關於國稅稽征之協助，(四)關於金融管理之協助，(五)關於縣銀行之監督管理，(六)關於公債捐、獻之勸募，(七)其他部令交辦事項。凡此諸項今日已為財政廳主要職掌矣(註一六)。總之省政府各廳職掌，並無確定內容，隨時可以變更也。

省政府組織法規定：「各廳設廳長一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，總理各該廳事務，指揮、監督所屬職員及所轄機關」(第十六條)。廳長職務，為半政務官(見前節)，故國民政府任命前

須經中國國民黨中央執行委員會政治委員會通過。廳長須由委員兼任，爲我國省制一項特色，但亦不無例外。三十二年六月三十日及二十四年九月三十日刊行之雲南省政府職員錄所載民政廳長及財政廳長，俱非省政府委員。二十七年九月十六日至二十八年十月二十日江西省政府建設廳長，二十九年二月二日至三十二年七月八日雲南省政府財政廳長，三十二年七月八日至三十四年十一月二十一日雲南省政府財政廳長及建設廳長亦均非省政府委員。國民政府對於非由委員兼任之廳長，形式上派爲代理而非正式任命。通常公務員代理期間有一定限制，然廳長屬於政務官，不受此項約束，故事實上代理與正式任命並無分別。代理廳長只能列席省政府委員會會議，而不能出席，惟出席與列席實際亦無分別（見前）。因此，委員兼任廳長之原則，可以避免生效。然此種避免，並不多見耳。新疆省政府各廳曾設副廳長，江西省政府各廳曾設參事，等同副廳長，俱各一人，於各省省政府組織中，堪稱特殊。

「各廳、處各設祕書一人至三人，承各該長官之命辦理機要事務」（第十九條第一項）。事實上，各省省政府各廳祕書之中，常指派一人爲主任祕書，遇廳長不克處理職務時即代爲處理之。「各廳處視事務之繁簡分科辦事，每科設科長一人，荐任；科員四人至十二人，委任，承長官之命辦理各該科事務」（同條第二項）。各省每廳約分五科，或略有增損。又科之下例皆分股，每科約分三股，每股設股長或主任一人，由高級科員兼任之。兼任股長或股主任之科員每有支荐任待遇者，三十二年十二月三日國民政府公佈中央及地方機關設置荐任科員原則（國防最高委員會制定），始正式准許科員得敍荐任，惟有限制。原則五項，均爲限制，照錄於左：

(一)各機關設置荐任科員數額，應訂入組織法內。

(二)設置荐任科員機關，以職權範圍較大，其科長爲固定荐任以上者爲限（按全國各機關科長只有荐與委任兩種，實無荐任之上者）。

(三)荐任科員名額不得超過該機關科員總名額十分之一。

（四）薦任科員之銓補依左列順序：

甲、依照考績應予升等人員，

乙、分發之高等考試及格人員，

丙、分發之相當高等考試之特種考試及格人員。

（五）前條各款人員不止一人時應按人數配置輪敘。

綜觀右列五項，凡有機關之限制、員額之限制與人選之限制三種，故科員仍以委任為原則也。惟觀其人選之限制，注意對象並非股長或股主任，惟事實上股長或股主任多為所列三種人員，因此薦任科員無一非股長或股主任。「各廳於必要時得設技正、技士、技佐及視察員，其名額由該廳長提出省政府委員會議定之」（同條第三項）。技正為薦任，技士、技佐皆為委任，三者均為技術人員，所任皆技術工作，如測量、繪圖、工程、農藝、鑛冶等等，多於建設廳設置之。視察員工作非各廳本身之工作，其職務為代表各廳考察所屬機關及地方長官之工作。二十六年一月七日行政院規定：「省政府（指祕書處）及各廳視察員分置薦任及委任兩等，由各省政府及所屬各廳規定薦、委名額呈院備案。」抗戰期間各省省政府緊縮組織，各廳多不設視察員，而將視察員集中於省政府祕書處。

各廳設科數目及各科職掌暨科長科員，技術人員等工作分配自應規定於辦事細則內。組織法規定：「各廳處辦事細則由省政府委員會議定之」（第二十一條），然草案擬製，自仍屬各本廳也。但中央政府尚可以特殊法令加以限制或約束。二十年一月十六日教育部制定推行社會教育之三項重要設施，其第三項云：「各省、市教育廳、局應一律設置掌理社會教育之專科。……」二十五年六月十六日教育部又制定各省市教育廳局辦理統計暫行辦法，其第一項云：「各省、市教育廳、局應依照地方行政機關統計組織暫行規則第三條、第四條、第六條之規定設置統計股或專辦統計人員。」同年八月二十二日又公佈各省實施電影教育辦法，其第二項規定：「為普遍實施教育電影起見各省、市教育廳、局應於主管社會教育之科、股指定職員一人，掌理電影教

育行政事宜（得兼辦播音教育事宜）。……」二十九年九月二十八日又公佈推行家庭教育辦法，其第二條規定：「各省（市）教育廳（局）於主管社會教育之科、股指定職員一人辦理家庭教育行政事宜」。三十年九月九日國民政府修正公佈國民體育法，其第四條規定：「中央及地方各級教育行政機關應各設專管體育之人員，負責辦理及考核體育之責」。是年四月三十日國民政府令頒確定省(市)縣(市)政府主管社會行政機構案（中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過），其第一項云：「在省政府之下，得設置社會處，主管關於人民組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等事宜；其未設處之省，由民政廳設科主管。……」（註一七）內政部爲發展地方戶籍行政，曾制定省市縣各級戶政機構充實辦法草案，依其第一項第一款之規定：「各省民政廳設戶政科」。三十一年五月五日行政院指令該部規定：「各省戶政科有無設置必要應由各省政府自行酌定」。惟事實上各省多設有戶政科。（註一八）三十一年十二月三十一日代電各省省政府，規定各省建設廳應設立專股辦理營建行政。三十三年一月國民政府統計月報第八十九號云：「年來經內政部商請各省政府一律於建設廳內指定專科、或專股負責辦理地方營建行政，……除蘇、冀、魯、晉、察、遼、吉、黑、熱等九省情形特殊暫緩設置外，其餘各省營建行政機構均已設置。」又國防最高委員會會議決（日期無考，惟在三十一年以前，又該委員會成立於二十八年）凡未設地政局之省應於民政廳內設地政科。（註一九）又無警務處之省多於民政廳設科或股辦理警政。（註二〇）凡此皆中央法令指示各廳內部組織也。

又各廳組織，除上述組織法所規定之員額，尚有其他職員，其設置或基於中央法令之規定，或由各省自作主張。由中央法令規定者例如二十年六月六日教育部公佈省市督學規程，規定：「省教育廳設督學四人至八人，薦任，視察各級學校及地方教育。」督學職務，實與組織法規定之視察員重複，然各省均遵照設置，並有於督學之外，再設視察員者（如江西、雲南等省）。各省實施電影教育辦法第二項規定：「……各省(並)廳就全境劃分教育電影巡迴放映區，分區設置放映人員辦理教育電影放映事宜，」惟此項規定未克普遍實行。二十六年三月二十六日行政院制定設置各級地方機關會計人員辦法，其第二項規定：「省、市政府所屬之各廳、局

處及其直屬機關由各該省、市會計處視其需要分別設置會計室，依法呈請任會計主任，或會計員（按指不設會計室者）辦理歲計、會計事務，……」。省、市、縣各級戶政機構充實辦法草案第二項規定民政廳戶政科之員額云：「戶政科設科長、技正，荐任；督導員，荐任或委任；科員、技士，委任；辦事員、書記，委任或雇用：其名額由民政廳……按實際需要定之，但須呈報省（市）政府核轉內府部備案，……」所規定之職名，除科長、技正、科員、技士外，均為組織法所無。三十一年十一月經濟部咨湘、黔、陝、滇、桂、甘、康、各省省政府請於建設廳內組織鑛物測繪機構，以解決各種鑛業糾紛。各省自行設置者以特務祕書、額外祕書或助理祕書，辦事員或助理員及書記最為普遍，幾無廳無之。特務等祕書職或協助廳長個人處理事務，或協助祕書事務，或不作任何事務，均非正式官職，但例案荐任支薪。（註二二）辦事員或助理員位於科員之下，多委任，少數雇用，其委任者仍須為正式官職。書記均雇用，辦理繕寫、庶務、校對等事務。近年各省廳有設專員、督導員及編審者，亦相當普遍，皆荐任或高級委任，其荐任者國民政府亦予承認任命，形式上皆正式職官。又三十二年六月二十三日國民政府任命河南民政廳軍事征用室主任，故該廳有軍事征用室。三十三年十一月五日中央社蘭州電訊載有甘肅建設廳鑛業指導主任一職。就事實觀察各廳設員，只須不越預算，極為自由也。荐任人員與委任人員之分別不僅為官職之高、下，且為任命權之所自。依法委任人員可由省政府或各本廳任用，荐任人員則須省政府呈請國民政府任用。惟事實上各廳一切荐任、委任人員皆由各本廳長決定，法律規定，形式而已耳。

各廳於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內，對於主管事務，得發廳令」（組織法第十七條）。廳令與省令當屬同一性質。從組織法第二條觀察，省令並不包括單行條例、規程，故廳令當不能包刮條例、規程等。此就外表而論。從實質言，省令與廳令為純粹行政的，條例、規程、規則等則為半立法的。省政府委員會本有半立法功能，故可制立各項補充法規之規章；各廳完全為行政機關，故不能制立。然事實上各廳除發佈廳令外亦能制立半立法性之規章，此類規章有時呈送省政府主席核准，有時逕行公佈。其實立法與行政性質

上旣難劃分，卽使性質上互異，其行使並非絕對隔離不可，故理論上各廳實無不可制立補充法規之規章。形式上，廳令原無固定內容，則規章爲廳令之內容於組織法之規定亦無違反也。

六、祕書處

祕書處爲省政府委員會之幕僚或參謀或總務機關，不獨其事務屬於間接行政，抑且無對外資格。各廳之中亦有處理間接行政者，此卽財政廳，但財政雖爲間接行政，仍以人民爲對象，故財政廳仍爲一完整之行政單位，有對外行爲之能力。各廳爲行政單位，祕書處則否，此唯一分別也。省政府組織法第九條規定省政府祕書處之職掌如左：

(一)關於一切機要及省政府委員會會議事項，
(二)關於撰擬、保存、收發文件事項，
(三)關於會計、庶務事項，
(四)關於編製統計及報告事項，
(五)關於記錄省政府各廳處職員之進、退事項，
(六)關於典守印信事項，
(七)其他不屬於各廳事項。

凡此各項皆機關事務也（見第四章：省公務）。

十四年原公佈之省政府組織法規定：「省政府設祕書處，承省政府命令掌理祕書處事務」（第七條），惟未規定祕書處之組織。十五年第一次修正始規定：「省政府設祕書處，由省政府任命祕書三人組織之，秉承省政府委員會之命分任祕書事務」（第九條），關於祕書之佐屬仍未規定，但云：「省政府祕書處組織條例另定之」（第十二條），此項條例由中央抑由各省訂定今無考。十六年七月第二次修正規定：「省政府設祕書長一

人，祕書若干人，組織祕書處，承委員會之命辦理祕書事務」（第十一條），始設祕書長，惟詳細組織仍另有補充規定，今亦無考。十七年四月第四次修正後祕書處之組織始與各廳相仿，而祕書處雖隸於省政府（委員會），祕書長則受省政府主席之指揮。祕書處之組織與各廳同樣，設祕書一人至[illegible]人，分科設科長科員，但視察員及技術人員，依組織法之規定，限於各廳設置，故祕書處當不能設之。顧組法所規定，殊多變通，祕書之中有主任祕書，其外有特務祕書，助理祕書等，科員之下有辦事員或助理員及書記等，皆與各廳實際情形相同。惟祕書名額，各省多加擴充。例如福建省政府合署辦公施行細則第九條規定祕書處設祕書二人至四人；陝西省政府合署辦公施行細則第九條規定祕書處設薦任祕書八人，委任祕書六人；西康省政府合署辦公施行細則第九條規定祕書處設祕書四人至六人；以上細則皆經行政院核准。又甘肅省三十一年全省行政會議彙刊載甘肅省政府祕書處有祕書八人，三十四年二月雲南省政府職員錄載祕書處有祕書四人等。此風原始自合署辦公（見後）實行後祕書處事務增加，行政院特准各省政府祕書處有事實上之需要時得增設助理祕書或由各廳調用祕書，其後則衍為擴充祕書處祕書名額之事實也。各省祕書處多設兩科或三科，每科均分股辦事。二十三年七月軍事委員會委員長南昌行營制定省政府合署辦公辦法大綱，規定祕書處得設立左列各室：

（一）技術室　凡農、工、商、鑛、水利、土木及其他各項事業爲各該省現在應行急辦者依其種類應延用適當之技術專家分任調查、設計，即各主管廳處提出之技術事項亦概交其審核，並負指導、督率之責。

（二）法制室　凡省政府或各廳處所擬發布之法令及現行法令之修正、廢止應延用確有專長者集中於法制室分任調查草擬、審核之責。

（三）統計室　置統計專門人員，凡各機關應行搜集之材料概交統計室依照劃一之規定，編成各項統計報告。

（四）公報室　置編譯及印鑄專員，凡各機關發行之定期或不定期刊物概交公報室統一辦理一切法令尤應逐日送公報室公佈，以節繕寫、遞寄之煩勞。

此項大綱定於江西、福建、安徽、河南、湖北五省先行實施，其他各省經行政院許可後亦可採用。二十五年十月二十四日行政院公佈省政府合署辦公暫行規程，將前項大綱廢止，重新規定各省祕書處得酌設左列各室：

(一)技術室　掌理關於各種專門技術事業之調查、設計、審核及指導事項。

(二)法制室　掌理關於法制之搜集、整理、草擬、修訂、審核及解釋事項。

(三)統計室　掌理關於統計之編製及報告、年鑑之編擬及各種表格之調整事項(按二十三年五月十六日行政院會訓令各省、市政府應早日完成統計組織)。

(四)編譯室　掌理關於公報及其他刊物之編譯事項。

仍與大綱實質無異。規定各室，雖非強制，各省殆一致全部或部分設置。(註二二)各室組織，省設主任一人，並分股辦事，至主任之佐理人員，法制室多設編審員，統計室設統計員，編譯室設編譯員，技術室則設技正、技士、技佐等，此外各室仍有科員、辦事員或助理員及書記等。技術室成立者較少，主因我國各級行政多以公牘爲主，尚少思及爲國爲民服務立業者。湖北及福建兩省政府仍設公報室而不設編譯室。西康省政府原擬分設法制室及編譯室，經行政院合併爲編審室。(註二三)抗戰以後，尤以實行行政三聯制以後，祕書處多添設視察室，置視察員，其經費困難者則裁各廳視察員以抵之。三十二年六月二十二日國民政府任命河北省政府祕書處宣傳室主任，故知該省有宣傳室。又最近二三年中央推行人事制度(見後節)，各省又多添設人事室。(註二四)再各省省政府未設會計處者均於祕書處設置會計室。(註二五)近年中央機關多設專員，以安插諸求職人員，各省政府亦多仿效，除各廳外，祕書處各室亦有設專員者。

各廳廳長爲半政務官，並須由省政府委員兼任；省政府祕書長既非屬政務官，亦不須由省政府委員兼任。然祕書長雖非屬政務官，依公務員任用法第十四條之規定，不受任用資格之限制，故仍異於通常公務員。再自實行合署辦公後，祕書長地位較前重要，因此多由省政府委員兼任。就二十五年以後事實而論，各省祕書長每

年常有半數以上由省政府委員兼任。

二十三年六月廣西省政府曾將祕書處取消，另設主席辦公室，職掌祕書處原掌機要事務，及總務處，職掌祕書處原掌其他事務。主席辦公廳由祕書長主持，總務處另設處長。二十九年四月又將此二機關撤銷，恢復祕書處以代總務處，加設總辦公廳，以代主席辦公室。斯爲特殊變革，不足爲例。又抗戰期間陪都成立之遼、吉、黑、熱四省，省政府只設主席及祕書處，祕書處不設祕書長，設簡任主任祕書一人主持之，亦特殊權變。

七　專管機關

每省省政府所處理之事務，恆在演變之中，且各省環境互異，於任何時間之中，各省省政府所處理之事務，恆不一致；是故言及省政府所處理之事務，實無固定之內容。省政府內各機關，其目的端在處理各項事務；今省政府事務亦不確定，則省政府究應包括若干機關，以應多變之事務，殆難預測也。雖然，省政府必有若干事務，經相當長久之時間，涉相當普遍之區域，而變化參差甚少者，可稱爲省政府之基本事務。其餘變化較大，參差較多，而難以預測或定型者可稱爲省政府之輔翼事務。基本事務，性質固定，自可各省一致設固定機關經常處理之。輔翼事務，性質不定，則立法者不能預設機關以待其起而處理之。各廳，處理基本事務者也；專管機關，處定輔翼事務者也。此各廳與專管機關之別也。有雖屬基本事務，因事務數量上之擴大，而不得不分設專管機關以減各廳負擔而增行政效率。故專管機關實包括兩種：其一處理性質上不屬於各廳之事務，即輔翼事務；另一處理性質上仍屬於各廳之事務，即基本事務。前一種專管機關均應與各廳地位平行，而直屬於省政府。後一種專管機關可視其事務之繁、簡或直屬於省政府，或屬於各廳。又各廳事務數量上擴大，可另設專管機關以分其任；各專管機關亦然，故尙可有一種專管機關屬於其他專管機關者。

省政府組織法原規定省政府以民政等七廳組成，第一次修正規定省政府經常設民政等六廳，必要時得增設

農工等四廳，蓋已承認省政府各機關有固定與不固定之原則。第二、第三、第四三次修正只將經常設立與必要增設之各廳名稱，數目改換，至第五次修正始有專管機關之規定。組織法中列舉廳之數目益多，則專管機關之需要益少。除民、財、教、建四廳相同外，第五次修正規定必要增設之廳有農鑛廳與工商廳二廳，第六次修正只一實業廳。又必須經常設立之廳其數目亦漸趨減少。再組織法最初公佈時各廳均為經常設置，後分經常設置及必要增設兩種，最後添專管機關。故就組織法之歷次修正觀之，專管機關實在促漸成長之中也（以上見前第五節）。再從實際方面觀之，組織法中所列實業廳事務，各省均有多設專管機關管理（見後）而無一省設有實業廳，可見在廳與專管機關同樣設立之情形下，專管機關實較廳為優先，則專管機關今後尚須進佔上風，可斷言也。惟省政府所處理事務雖屬多變，要之多變之中必求安定，而多變之後亦勢必安定，則專管機關性質上永為各廳之過度組織，猶若設治局為縣政府之過渡組織者然，故專管機關發展至於極點，厥為改變為廳。若此，則專管機關之發展雖暫時似若殊於各廳，然長期觀之，專管機關之發展即為各廳之發展也（此處所謂之廳即代表常設機關之意，日後或可能更易他名）。茲將各省設置專管機關之實際情形分析於後。

(甲)直屬於省政府之專管機關

(子)基於中央法令設立者

(1)強制設立者

(一、)處理直接行政者（見第四章）

(一)衛生處——衛生行政，原由民政廳掌管，多設有專科辦理。十七年十二月十七日國民政府公佈全國衛生行政系統大綱（時衛生部始成立），其二條規定：「各省設衛生處，隸屬於民政廳，然受衛生部之直接指揮、監督。」各省之中有遵照設立者，亦有保留設科者。二十三年以後，各省又有將衛生處直屬省政府者。又衛生部撤銷後，省衛生處有改稱衛生實驗處者。茲將二十八年底止各省衛生機關列表於左：

(甲)仍保留於民政廳內設科者

省別	設立時期
安徽	十六年十一月
察哈爾	十七年六月
綏遠	十七年七月
河北	十七年七月
山西	十七年十月
江蘇	十七年
河南	二十三年九月
湖北	二十六年
山東	無考
廣西	無考

(乙)改設專管機關直屬於民政廳者

省別	設立日期	名稱
湖南	二十三年一月	衛生實驗處
浙江	二十四年七月	同右
雲南	二十五年八月	同右

(丙)改設專管機關直屬於省政府者

省別	設立日期	名稱
江西	二十三年六月	全省衛生處
甘肅	二十三年九月	衛生實驗處
寧夏	二十三年十二月	同右
陝西	二十六年九月	衛生處
福建	二十七年二月	全省衛生處
貴州	二十七年三月	衛生委員會
廣東	二十七年	衛生處
四川	二十七年	衛生實驗處，兼受民廳指揮

二十九年六月二十一日行政院乃公佈省衛生處組織大綱，規定：「省設衛生處，隸屬於省政府，掌理全省衛生事務」（第一條）。「省衛生處設置處長一人，簡任或簡任待遇」（第二條）；……設置科長、科員、技正、技士，其名額、官等、俸給及編制由省政府依事務需要及財政狀況擬定，報由衛生署轉呈行政院核定之」（第五條）。省衛生處得設省立醫院、衛生試驗所、初級衛生人員訓練所、衛生材料廠及其他衛生機關」（第六條）。除完全淪陷省區外，各省均遵照設立或改設、改組衛生處，直屬於省政府，（註二六）惟雲南、廣西二省衛生處仍屬於民政廳，福建衛生處於三十一年五月改隸民政廳。

（二）禁煙委員會——二十四年十月國民政府軍事委員會禁煙總監令各省、各市及各縣均設立禁煙委員會，協助政府執行禁煙事宜。二十五年六月三日國民政府公佈各省市縣禁煙委員會組織通則（二十八年五月一日修正），規定各省應一律設置禁煙委員會，其原已存在者應重新改組（第十六條）。該會設委員七人至九人，

由省政府聘請地方熱心禁煙之公正人士充任，委員中推定三人爲常務委員，或指定一人爲主任委員，處理日常事務（第三條第一項），均爲無給職（第十三條）。其職員以向省政府各機關調用爲原則，必要時得酌用雇員（第十四條）。該會職掌如下：（一）關於禁煙禁毒之督促、考核事項，（二）關於協助緝私及處理煙、毒人犯案件之考查事項，（三）關於禁煙經費之籌劃、稽核事項，（四）關於辦理禁煙、禁毒人員奬、懲之審議事項，（五）關於沒收煙、毒犯財產一切收、支稽核事項，（六）關於推行禁令之設計及宣傳、文告、插畫之擬訂暨審查事項，（七）關於禁煙、禁毒文件及議案、報告之撰擬、編輯事項。

（二、）處理間接行政者

關於財政者

（一）會計處——二十六年七月行政院制定各省、市政府會計處組織及辦事通則，規定各省（及各直轄市）政府均應設立會計處，掌理左列各項事務（第三條）：

（一）關於籌劃省、市預算所需事實之調查事項；
（二）關於省、市各機關歲入、歲出概算書之核算及總概算之編造事項；
（三）關於預算內款項依法流用之登記事項；
（四）關於省、市各機關歲入、歲出決算書之核算及總決算書之編造事項；
（五）關於省、市財務上增進效能及減少不經濟支出之研究、建議及其報告事項；
（六）關於省、市會計制度之擬訂事項；
（七）關於省、市各機關會計報告之綜核記載及總報告之彙編事項；
（八）關於省、市各機關會計人員之任、免、遷、調、訓練及考績事項；
（九）關於省、市各機關會計事務之指導、監督事項；
（十）其他有關歲計、會計事項。

會計處設會計長一人，簡任；科長二人或四人，薦任；科員若干人，委任：其名額由國民政府主計處會同所在政府決定之」（第五條）。（註二七）三十四年九月以前先後於省政府內設立會計處者計有川、粵、閩、陝、浙、皖、甘、桂、贛、湘、鄂、豫、黔、滇、寧、青等省。預算法施行細則（二十七年九月二十三日國民政府公佈）第五十九條規定：「……省政府……尙未設立主計機關者其歲計職務暫由財政廳……執行」（參見前祕書處會計室）。各省會計處成立日期如左：

省名	成立日期
江蘇	抗戰前，日期不詳，但二九，二，一，改會計室
江西	二七，八，二九
湖北	二七，九，十六
湖南	二七，十，一
四川	二八，一，一
甘肅	二八，七，一
貴州	三一，四，一
河南	三一，六，一六
雲南	三二，四，一
福建	不詳
浙江	不詳

左列各省會計處成立日期不詳，其奉主計處飭設日期如左：

省名	成立日期
廣西	二六，四，二六
廣東	二六，八，十二
陝西	二七，十一，十七
安徽	二八，十，七
青海	三一，五，二六
西康	三一，十，二六
寧夏	三一，十二，二二
綏遠	三二，十一，五

其縣會計處又縣會計室之省歲計則由財政廳執行。惟三十四年九月後，各省均設會計處。

(二)水利經費保管委員會——二十二年五月十三日行政院公佈省水利經費保管委員會組織規程，規定該會在省政府之指導、監督下(第一條)辦理下列各項事務：(一)關於水利經費之籌備及保管事項，(二)關於水利經費用途之監督事項，(三)關於水利經費預、決算之審核事項(第六條)。該會設委員五人至九人，任期兩年(得連任)，除本省水利行政長官及財政廳長爲當然委員外，由省政府聘任下列各團體代表(每單位一人)充之：(一)省教育會，(二)省商會，(三)經省政府認可與水利有關之省民衆團體(第二及第三條)。委員互推委員長及副委員長各一人，任期一年(得連任)，執行日常事務(第四條)，並負保管經費之責及會同財政廳長決定存儲銀行與核定支付(第七條)。

(三)保管中央協助教育款項委員會——二十八年一月十六日行政院公佈各省市保管中央協助教育款項委員會組織規程，規定：「各省、市受領中央協助教育款項(義務教育經費除外)應設保管中央協助教育款項委員

會」（第一條），保管該款，監督並稽核其用途與支付（第四條）。該會設委員九人至十一人，其人選如下：

（一）省政府指派高級職員一人，（二）省教育廳長，（三）省會計長或會計主任，（四）省財政廳高級職員一人，（五）國家發行銀行省分行（其不止一行者，成立最早之一行）經理，（六）教育廳主管教育經費科長（辦理特種教育省份加主管股長），（七）本省教育專家三人至五人（第七條），以教育廳長、會計長或會計主任及教育專家一人爲常務委員，並以教育廳長爲主席（第八條）。

（四）禁煙專款管理委員會——二十八年一月行政院制定各省市縣禁煙專款管理通則，其第四條第一項規定：「省禁煙專款管理委員會設委員七人，民政廳長，財政廳長均爲當然委員，並由省政府另推省府委員一人暨聘任省黨部委員一人，省禁煙委員會委員一人，公正士紳二人組織之，以民政廳長爲主任委員」，負責保管省禁煙專款。

（三）特種專管機關

（一）委任職公務員銓敍委託審查委員會——二十五年二月二十一日考試院公佈各省委任職公務員銓敍委託審查辦法，其第一項規定：「銓敍部在各省銓敍分機關未成立前得將委任職公務員之任用、考績暨登記事宜委託各省政府組織銓敍委託審查委員會依本辦法辦理之」。該會設委員七人至九人，「由省政府委員，祕書長，廳長，高等法院院長，審計處處長組織之，以省政府主席爲主席……」（第二項）。又該會得酌用科員、辦事員分股辦事，其人選就省政府或各廳職員中調充，不另支薪」（第十二項）。該會所司，爲中央行政而非省行政。

（二）地方行政幹部訓練團——十五年十月二十日（時國民政府尙未統一國內）中國國民黨中央及各省黨部聯席會議「省黨部與省政府之關係問題決議案」第二項云：「由省黨部與省政府合辦一黨校，以訓練地方行政人才，先訓練行政與財政人員，再依其需要，訓練其他人員」，惟事實上各省並未設立。二十年以後各省均設立縣政人員訓練所（河南省稱地方行政人員訓練所），（註二七）乃遵照行政院所頒縣行政人員訓練辦法大綱（日

期無考）辦理者，抗戰以後，有易其他名稱者，例如江西於二十七年五月改稱地方政治講習院，又湖南改稱地方行政幹部學校，福建省改稱公務人員訓練所，其改稱動機不外將訓練範圍自縣行政人員擴充兼括省行政人員，惟事實上，仍以縣政人員為主。二十八年十二月十三日行政院分佈縣各級幹部人員訓練大綱，其第三條規定：「地方行政幹部訓練委員會為省訓練之計劃及考核機關，設委員十五人至十九人，省政府主席，祕書長，各廳廳長，保安處處長，軍管區司令部國民軍訓處處長，省政府委員二人，省黨部委員二人，當地公立大學校校長為當然委員，其餘委員由省政府聘任之；置主任委員一人，由省政府主席兼任。地方行政幹部訓練團為省訓練之執行機關，設團主任、教育長各一人，下設教務、訓導、總務三處及軍訓總隊，團主任由省政府主席兼任。」除山西、新疆二省外，各省均遵照設立地方行政幹部訓練委員會及地方行政幹部訓練團。嗣因緊縮經費，將委員會撤銷，只留訓練團。該團實以訓練縣政人員為主，所謂「地方行政幹部」，專指縣行政人員而言也。該團雖為省專管機關，其事務則不屬省行政也。三十二年八月二十七日中國國民黨中央執行委員會常務委員會制定訓練機關管理辦法，十月一日由國民政府公佈施行，其第七條云：「各省地方行政幹部以外之人員之訓練應由其主辦機關儘可能商請地方行政幹部訓練機關設班辦理」，此項規定，顯就省行政人員而言，惟彈性極大，不能強制，即使可以強制，其設班訓練省行政人員不過為附帶的，故地方行政幹部訓練團實為一項特種專管機關也。

(三)其他——二十三年九月一日行政院公佈補充縣長任用資格標準實施辦法，其第二項規定：「各省應自即日起組織縣長檢定委員會，舉行縣長檢定，委員會之組織與檢定辦法由各省省政府定之，咨報內政部查核備案」，惟該會任務完畢隨即裁撤，非經常機關。三十年三月十五日農林部公佈各省糧食增產督導辦法大綱，其第三項規定：「各省各設總督導一人，由建設廳長兼任，秉承農林部與省政府之命令負責督導推行該省糧食增產事宜（按為縣公務）之總責；副總督導二人，其中一人由各該省農業改進機關主管人員兼任，其餘一人由農林部指派人員充任，共同協助總督導推行全省糧食增產事宜。如農業改進機關直屬省政府者，總督導由省政府

主席兼任，商同農林部主持該省糧食增產事宜。」此項總副督導均以縣行政爲對象，亦爲特種專管機關。三十四年三月九日行政院會議議決將各省糧食增產督導裁撤。又抗戰期間有糧政局（原稱糧食管理局）、（註二九）驛運管理處、（註三〇）物價管制委員會、（註三一）圖書雜誌審查處等機關，（註三二）均於勝利後裁撤（糧政局勝利前即已裁撤）。（註三三）

(2)非強制設立者（註三四）

(一、)處理直接行政者

(一)警務處——清季於各省設巡警道，鼎革以後各省巡警道有改爲軍事巡警總廳者，有改爲省會警察廳者，有改爲巡警總局者，有改爲警務公所者。二年一月八日大總統頒「地方警察官廳組織令」，規定各省於省會及商埠設地方警察廳，舊稱一概廢除。四年七月內務部擬訂各省整頓警政辦法大綱，呈請大總統明令各省酌設全省警務處，是爲警務處之始。七年一月二十三日該部復公佈各省警務處組織章程，規定各省一律設警務處。事實上各省警務處長皆由省會警察廳長兼任，職員亦多互兼。十四年七月廣東省首將該處取消，以後國民政府克復各省亦多相繼效顰。惟國民政府統一後，即於十七年十一月電令內政部云：「各縣警察，應統歸各該省警務處整頓訓練，有處者仍爲保留，無處者應即設立。」次年六月二十七日國民政府乃公佈省警務處組織法，其第一條規定：「省設警務處，秉承民政廳長之命，掌理全省水、陸警察事務。」河南省首先遵照於是年七月設置，惟十九年十月即撤。甘肅省於十九年四月設置，至二十年十一月亦撤。東三省原設警務處，並未裁去，今仍保留，但直屬於省政府。十九年冬河北省設公安管理局，山西察哈爾兩省設公安管理處，均屬省府；河北省於二十一年十月，山西省於二十二年一月，察哈爾省於二十二年八月，依照省警務處組織法改組。熱河省於二十年四月遵照設立。其餘各省均請求緩設。各省設置警務處者既少，二十六年十一月四日國民政府乃將省警務處組織法修正，規定各省得設警務處，直屬於省政府。處設處長一人，簡任，由內政部長遴員提請任命；分設三科或四科，每科設科長一人，科員三人至六人；此外又設秘書一人至三人，視察二人至四人，辦事員六人至十

人，並得酌用雇員。秘書、科長及視察均由省政府咨請內政部呈請荐任，科員由處長呈請省政府委用，辦事員由處長委用。三十四年九月以前成立省警務處者只有雲南、湖南、新疆三省，（註三五）雲南省警務處長兼省會警察局長，處、局重要職員，亦皆互兼；良以除省會以外，以他地處警務事務甚為簡單也。此種情形，各省皆然。

（二）社會處——社會事務原由中國國民黨辦理，中央黨部有社會部，（註三六）為全國社會事業之最高機關，各地方黨部及其他分、支黨部多設立社會服務處。二十九年十一月中國國民黨中央執行委員會決議將社會部改隸行政院，社會事務，始為國家公務。三十年九月五日行政院公布省社會處組織大綱，規定：「各省政府得設置社會處，主管關於人民組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等事宜」（第一條）。「省社會處置處長一人，簡任」（第二條）。「省社會處置秘書、科長、視導、科員、辦事員，其名額、官等、俸給及編制由省政府依事務需要擬訂報由社會部核轉行政院決定之」（第五條）。旋行政院訓令滇、川、黔、甘、陝、浙、閩、桂、粵、湘、贛十一省設社會處；鄂、魯、豫、皖、晉、康、青、寧八省於民政廳內設社會科；蘇、冀兩省社會行政由民政廳兼管，但暫不設科；遼、吉、黑、熱、察、綏六省暫委託各該省黨部辦理。但事實上察哈爾省於民政廳內設科，冀、蘇兩省改託省黨部辦理，其設社會處與社會科者亦互有更動。茲將各省社會處成立時期列舉於下：

省名	成立日期
廣東	三十一年一月
福建	三十一年二月
江西	三十一年二月
陝西	三十一年二月

陝西	三十一年三月
甘肅	三十一年三月
浙江	三十一年三月
貴州	三十一年四月
湖南	三十一年四月
湖北	三十二年七月
四川	三十一年三月
雲南	三十一年三月
河北	三十四年十一月
青海	三十二年九月
山西	三十四年十一月

(三)河川管理局——十九年三月國民政府公佈河川法，其第四條規定云：

凡地方境內之河川，或流經境內河川之一段，地方政府應負保管之責。……

地方政府管理河川得酌量情形設置河川管理局。

各省境內河川較多或較大者皆有水利專管機關，即兼管理河川；高原少水之省無水利專管機關，亦不另設河川管理局。

此外，非常時期難民移墾規則（二十七年十月行政院公佈）及非常時期難民移墾條例（二十八年五月六日國民政府公佈）第三條均規定：「各省得設墾務委員會，辦理難民移墾事宜，並得由中央主管墾務機關派員參

加。」後方各省，多依照設立此會，直屬於省政府。（註三七）惟三十四年九月抗戰勝利，此類戰時機關，卽告撤銷。

（二、）處理間接行政者

（一）統計處——二十二年六月二十四日行政院公佈地方行政機關統計組織暫行規則，依其第五條之規定，省政府得設統計委員會。二十三年四月二十四日國民政府公佈統計法施行細則，其第三條第二項規定主辦統計人員分下列三等：（一）統計長，簡任；（二）統計主任，荐任；（三）統計員，委任。三十九年八月三十一日行政院准主計處代電訓令江西、福建、四川、湖南、廣西五省設置統計長，成立統計處。同年十二月二十三日行政院公佈（主計處制定）省市政府統計處組織規程，規定省政府「統計處依事務之需要分三科，每科設科長一人，科員五人至十八人，均由國民政府主計長分別薦、委」（第四條），並「……得設雇員十五人至二十四人，助理計算、繕寫等事務」（第九條），又「……於必要時得呈請國民政府主計長聘任相當於荐任職之專員一人或二人，辦理設計、視察等事務」（第八條）。統計處之設置，依法屬於國民政府主計處，故何省應設與否，概由該處決定。茲將各省統計處成立日期表列於後：

省名	成立日期
廣西	三十，一，一（三二，十一，十三改設統計室）
福建	三十，一，十五（三二，五，一改設統計室）
四川	三十，四，一
江西	三十，十二，一
廣東	三一，六，十六　（以後無考）

（二）人事處——二十九年十二月二十日國民政府公佈各機關人事管理暫行辦法（三十二年六月十一日廢

止），其第二項規定：「各機關人事管理，應視事務之繁、簡，就原有經費及人員中設置人事處、司、科、股，或指定專任人員負責專辦，其組織法規中已有規定者從其規定。」三十一年九月二日國民政府再公佈人事管理條例，其第二條規定「五院及其直屬之各部會署各省政府及院轄市政府設置人事處或人事室」，「人事處設處長簡任；人事室設主任，薦任或委任……」（第五條第一項）；「人事處得分科，（註三八）人事室得分股辦事，科長薦任，科員、助理員均委任」（同條第二項）。省政府設立之人事處自然直屬省政府，其設立之人事室只能屬於祕書處，雖未明文規定，實法例如此也。惟該條例第十一條規定：「本條例施行日期及實施機關以命令定之」。同年十月二十日即開始施行規定「先就中央機關辦理地方可自行採行」。三十四年九月以前設立人事處者凡有陝西（三十二年十二月二十一日），廣東（三十三年七月二十二日）及湖北（三十四年四月六日）三省。

(三)考核機構——三十年六月二十五日國民政府公佈黨政工作考核辦法，其第十一條規定：「各級機關為實施考核，得於本機關內組織考核機構，以不增加人員、經費為原則」，各省政府多遵照設立考核委員會，或設計考核委員會，兼辦設計工作。

(三)特種專管機關

(一)地政局——省政府組織法第一及第二兩次修正中均規定省政府得設土地廳，惟第四次修正（十七年四月）即將土地廳廢除而以土地行政歸屬民政廳管理。惟設立土地廳者只廣東、浙江兩省，前者於十五年設立，十七年裁撤；後者於十六年設立，同年裁撤。惟土地廳雖少設立，各省仍多成立土地局或其他地政專管機關。設有土地局者為：(一)安徽，十六年設，次年裁，二十三年復設；(二)廣東，十七年設，隸財政廳，次年撤；(三)江西，十七年設，十九年裁，二十三年復設；(四)江蘇，十九年設，隸民政廳，次年改隸省政府，二十二年復改隸民政廳，同年再改隸省政府；(五)浙江，十八年設，二十二年裁；(六)青海，二十二年設；(七)福建，二十五年設。設立其他土地專管機關有：(一)廣西，十七年至二十二年財政廳清理田畝總局，二十二年至二十四年清理田畝總局；(二)江蘇，十七年土地整理處，同年至十九年土地整理委員會；(三)安徽，十七年至

十八年土地管理局，十八年至十九年及二十年八月至十月土地整理委員會，二十一年一月至四月及三十一年九月至二十二年土地整理籌備處，二十二年至二十三年土地整理處；(四)雲南，十八年至二十年財政廳清丈總局，二十年至三十年財政廳清丈處；(五)廣東，十九年至二十一年田畝陳報處；(六)青海，十九年至二十二年清丈總局，(七)十九年至二十二年財政廳田賦清丈處，二十二年至二十三年土地整理處；(八)貴州，二十一年清查局（不知何時裁撤）；(九)福建，二十二年至二十四年民政廳土地整理處；(十)湖南，二十二年至二十三年試辦土地清丈辦事處，二十三年至二十五年地政籌備處；(十一)四川，二十五年地政籌備處及同年地政委員會。其無專管機關之省則例於民政廳內設一專科。(註三九)行政院為統一各省地政機關計乃於二十五年三月十四日公佈省地政局組織通則，規定各省得設地政局，直屬於省政府，置局長一人，簡任，但得由民政廳長兼任。局長之下設秘書一人，荐任，助理局長處理全局事務；並分二科或三科，每科置科長一人，荐任；科員二人至六人，委任。此外並得設技正一人至三人，荐任；技士二人至六人，委任；技佐十八人以內，調查員八人以內，雇員十六人以內。局長及荐任人員之任命由省政府咨請內政部（按地政署成立後為該署）審核後轉呈國民政府行之。通則公佈後各省或將原有地政機關改組，或另行組織地政局，茲將其成立時期列舉於後：

省名	成立時期
江西	二十五年
河南	二十五年
廣東	二十五年
福建	二十五年（三十一年改隸民政廳）
江蘇	二十五年
浙江	二十六年（三十二年裁撤，於民政廳設科辦理）

四川	二十七年
湖南	二十七年（三十年改隸民政廳）
貴州	三十年
雲南	三十一年十月

＊其餘各省於民政廳內設地政科。又三十四年九月以後不詳。

三十二年七月國民政府列舉各省地政局局長人名中，僅陝西、浙江二省由民政廳長兼任，餘皆專任，土地行政為縣、市行政而非省行政，故省地政局非省行政機關而為縣，市行政之指導與監督機關。

（二）合作事業管理處——合作事業亦為縣、市政府所管理，省中機關，屬於指揮、監督與統籌性質。自二十三、四年中央注意合作事業，各省多成立合作管理機構，然不統一，或設合作事業管理委員會、合作事業指導委員會等直屬於省政府，或設合作事業管理處直屬於建設廳。三十年十一月五日行政院乃公佈省合作事業管理處組織大綱，規定「各省政府得設置合作事業管理處，主管全省合作事業」（第一條），「……置處長一人，荐任或簡任」（第二條）；又「……置秘書、科長、視察員、督導員、技術專員、科員、辦事員，其名額、官等、俸給及編制由省政府依事務需要擬訂報由社會部核轉行政院決定之」（第五條）。自是各省先後遵照就原有機關改組或另行成立，計設合作事業管理處直屬於省政府者有陝、黔、鄂、豫、閩、滇、康、綏、贛、川、浙、粵、桂、甘、青等十五省，至湘、皖、蘇、魯、晉、寧各省仍由建設廳主管。三十一年五月福建省合作事業管理處裁撤，改科暫歸社會處管理，又廣西管理處屬建設廳，均一時權變，非制也。（註四〇）

（三）行政督察專員——行政督察專員為地域的專管機關，其職務為就一定區域內協助省政府監督區內各縣行政。今日專管機關之稱，與兩漢都尉及明、清道相同。都尉與道均有專職與分區兩種，專職之都尉與道即前述各種專管機關之類，分區之都尉與道則行政督察專員是也。明、清之道實起於元。元以版圖遼闊，邊遠地

區，政情梗阻，遂於其地分道置宣慰使司，上承行省，以監諸府。凡置十一道，卽(一)山東，(二)河東山西，(三)淮東，(四)荊湖北，(五)四川南，(六)浙東，(七)湖南，(八)廣東，(九)廣西西江，(十)海北海南，(十一)福建。各道「宣慰司掌軍民之務，分道以總郡、縣，行省有政令則布於下，郡、縣有請則爲達於省。有邊陲軍旅之事則兼都元帥府，其次則止爲元帥府（按與今日行政督察專員兼保安司令正相似），其在遠服又有招討、安撫等使」（元史百官志）。此實分道濫觴也。然元之宣慰道及明、清之分守、分巡道爲行省之別署；行省當時爲監司區域而非地方區域；兩漢分區都尉爲最高地方政府之別署，其時郡之區域又不等今日省區。要之，均與行政督察專員相近而立意皆一也。

鼎革以後，北京政府遂參酌清代分區各道將各省概行分道治理，而以道爲省、縣中間之地方行政區分，制度上大異元、明、清之道與行政督察專員，然實質亦無大異。省、道、縣雖爲三級地方行政區域，而道之任務實止於承轉省、縣政事。行政督察專員雖非獨立地方政府，然因其存在已造成省、縣二級政府之三層行政。制度形式互異，行政實況則同。國民政府成立，將道廢除，由省會直接監督各縣。惟新疆地區遼闊，情形特殊，設道不久卽改將全省分爲迪化、伊犂、塔城、阿山、焉耆、阿克蘇、喀什、和闐八行政區，每區設行政長，代表省政府監督各縣及各設治局行政、司法及外交事務，經十八年中國國民黨政治會議第一八一次會議議決「准暫保留」。十四年廣東省政府成立時曾設南路行政委員，旋又增設東江、瓊州二行政委員，未幾均裁。雲南於廢除道尹後，以西部及南部邊區情形特殊，於十八年十一月設置第一及第二兩殖邊督辦公署，並於十九年十月經政治會議核准。第一殖邊督辦公署轄西部十二縣及十設治局，第二殖邊督辦公署轄南部十三縣及兩設治局。公署設督辦與會辦各一人，下設祕書一人，科長三人，科員十五人，視察員及技術員各若干人。公署除監督縣、局行政外，並可直接辦理界務、墾殖、防守、交通、實業、文化、教育、衞生等事務（實際未辦）。二十年七月南昌行營設置黨政委員會，並於江西有關戰事之四十三縣設置九分會，總會設委員長一人及委員三人，各分會設委員長一人及委員二人。分會承總會之命辦理區內黨、政各事務並監督各縣行政，分會委員長卽

兼任所在地縣長。黨政委員會及其分會原非江西省政府機關，然其職務仍與上述行政長、行政委員等相似。同年十二月該會及九分會均裁撤。次年四月軍事委員會委員長於南京召集江蘇、浙江、安徽三省省政府主席商研分區監督縣政辦法，決定試行「首席縣長」辦法。五月三省即分別制定安徽省首席縣長暫行規程（其第八條規定：「本規程施行期，暫定爲六個月，但得延長之」），江蘇省各行政區監督暫行組織規程及浙江省縣政督察專員章程。皖制，劃全省爲十區，於每區衝要之縣設首席縣長（規程第一條），「……考查區內各縣行政成績，視察地方狀況，促進自治，及指揮調遣區內各縣團防，並負監督清鄉之責」（第三條）。「首席縣長得召集區內各縣聯防會議，討論清鄉規則」（第六條），「並……於不抵觸省法令範圍內，得定區清鄉規則」（第七條）。蘇省分十五區，每區置行政監督一員（規程第一條），簡任待遇（第二條），承省政府及各主管廳之命，指揮、監督區內各縣政府（第四條），並兼首縣縣長（第三條）。「行政監督對於所轄各縣行使職權以命令行之」（第六條）。行政監督除一般的行使指揮．監督外，尚有下列四種權力。第一，「行政監督對於所轄各縣縣長之命令或處分認爲違法或失當時得停止或撤銷之，仍分報省政府及主管廳」（第七條）。其次，「行政監督有考核所轄各縣縣長成績之權，以每三個月爲一結，一年爲一總結，呈請省政府民政廳分設獎、懲」（第八條）。第三，「行政監督因治安之需要對所轄各縣之警察、保衞團得節制、調遣之」（第九條）。最後：「行政監督因推行政治，對於所轄各縣縣長，得召集行政會議」（第十條）。行政監督署設祕書一人，署員四人，事務員、錄事各若干人（第五條）。浙江全省分爲十二區，每區置縣政督察專員一人，「由省政府任命，承省政府及各廳、處之命，考察區內各縣政治狀況，督促、輔導、推進之」（章程第二條），專員行文縣長，以命令爲之（第十四條）。縣政督察專員除一般督導外，亦有若干其他權力。第一爲巡視權，至少每三個月巡視轄縣一次（第四條）；其次爲考核權，即考核各縣政府辦事人員工作，隨時呈報主管廳、處獎、懲（第十一條）；第三爲「調遣、指揮區內各縣之軍、警、團隊」（第十條）；第四爲每四個月召集區內縣長行政會議，必要時召集臨時會議（第九條）。專員辦事處置祕書、助理祕書、事務員各一人及書記二人（第三條）。

同年六月，江西省政府再制定行政長官公署暫行規程，分全省為十三區，各置長官一人（第一條），簡任（第三條），「於省政府指揮、監督之下綜理轄區內行政及保安事宜」（第四條），兼任駐在地縣長（第二條）。其職權有五。第一，「區長官對於其轄區內各縣及保安部隊，水、陸公安警察隊，保衛團隊等有指揮、監督之權」（第六條）。第二，「區長官得考核轄區各縣縣長之成績，一年分為四期，以三個月為一期，年終為總結，臚列事實，呈報省政府分別獎、懲；但遇所轄縣長有瀆職行為時，得隨時呈請省政府撤懲」（第七條）。第三，「區長官對於轄區各縣長之命令或處分認為有違法或失當時得停止或撤銷之，仍呈報省政府備查暨知照主管廳、處」（第八條）。第四，「區長官每年至少二次親赴轄區各縣巡視一周，將所得情形，呈報省政府考核」（第九條）。第五，「區長官因推行政治，對於轄區各縣長，得召集行政會議」（第十條）。長官公署置祕書主任及保安主任（薦任）各一人，署員（委任）、事務員（委任）及雇員各若干人（第五條）。皖、蘇、浙、贛四省實行分區監督縣政後，內政部旋即參酌四省辦法擬具統一施行之各省行政督察專員暫行條例，呈經行政院於二十一年八月六日修正核定，行政督察專員乃由此產生。暫行條例規定各省邊遠地區，因特殊事件如剿匪、清鄉等之需要（第一條），得由省政府指定地區，開明事由，並繪具圖說，咨請內政部轉呈行政院核准，設置行政督察專員（第二條），即由區內資歷較深之縣長中指定一人兼任（第三條）。行政督察專員之職責，主為秉承省政府及主管廳考察監督及指導區內各縣行政，其執行以命令行之（第一及第十條）。此外尚有以下各項特殊權力：（一）對於區內縣行政應興、應革事項隨時呈報省政府及主管廳核辦（第七條）；（二）對於區內地方行政人員，認為應加獎、懲者可隨時開明事由，密報省政府及主管廳核辦（第八條）；（三）關於區內各縣共同應興、應革事項，得隨時召集各縣長及縣府各局長（按當時縣府各局尚未改科）舉行行政會議商討後呈請省政府及主管廳核辦（第九條）；（四）定期輪流巡視區內各縣行政實況（第十條）；（五）因維持治安之需要，得節制區內各縣之警衛隊及保衛團（第十一條）。行政督察專員支縣長原薪或簡任初級薪俸（第四條）（按縣長由薦任六級至簡任八級支薪，今按薦任六級至簡任六級支薪），並於原縣政府內設置辦事處或於區內

流動設置之（第五條）。辦事處置秘書一人，由專員荐呈民政廳派充，得以荐任待遇，並事務員及書記各二人，由專員逕行委用（第五條）。惟同年同月，國民政府豫鄂皖三省剿匪總司令部鑒於戰事區內情形特殊，另制定剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例，經中央政治會議核准並行政院備案後令頒豫、鄂、皖三省施行。該條例規定三省由總司令部「依各該省面積、地形、戶口、交通、經濟狀況、人民習慣劃為若干區，各設行政督察專員公署」（第二條）。此項條例精神上為延續並完成南昌行營黨政委員會及南京會商決定後之分區監督辦法，其動機為軍事的。至行政院公布之暫行條例，其基礎則為行政的。前者欲加強專員之權力，以利軍事；後者則欲制止專員之發展，以維持現行省、縣兩級行政制度，二者恰相對立。依照組織條例之規定，「行政督察專員公署直隸於本部（即總司令部）並受省政府之指揮、監督，綜理轄區內各縣、市行政及剿匪、清鄉事宜」（第三條）。專員非由縣長兼任，而由總司令部派充，簡任待遇（第四條），但另由「省政府加委兼任駐在地之縣長」（第十一條）。行政督察專員除指揮、監督區內縣、市行政外，享有下列各項權力：（一）隨時考核轄區各縣、市長及其所屬員、兵之成績，每三月一次，半年一總核，結果報請總司令部及該管省政府並知照省政府主管廳，處分別懲、獎，縣長瀆職者並可先行派員代理；（二）對於區內各縣、市長之命令處分認為違法或失當時得停止或撤銷之（第十四條）；（三）每三個月巡視區內縣、市一周（第十五條）；（四）隨時召集轄區內各縣、市長及其所屬局長或科長（必要時並可邀請辦理地方保安人員及地方團體代表列席）舉行行政會議，討論應興、應革事宜，或宣示政府法令之實施（第十六條）。此外，行政督察專員兼本區保安司令，承全省保安處（或民政廳）之命統轄區內各縣之「保衛隊，保衛團，水、陸公安警察隊及一切武裝自衛之民眾組織」，必要時並可指揮區內駐軍（第九條）。又依原組織條例所附組織系統表之規定，行政督察專員公署設保安司令一人，秘書、參謀各一人，署員四人，事務員六人，副官二人，錄事五人至九人。暫行條例與組織條例同時施行，惟後者限於三省，故只可視為前者之修改或變例。

河南、安徽、湖北三省即遵照組織條例分區設立行政督察專員公署。安徽分十區，至二十六年九月改為八

區；湖北分十一區而漢口市除外，二十五年三月改爲八區；河南分十一區，二十七年九月改爲十二區，同年十一月再改爲十三區。江西、浙江、江蘇於二十一年九月就原有分區辦法改設行政督察專員。次年八月河北省設置灤密及薊密兩區行政督察專員，九月廣東分全省爲九區設置專員。表面上，贛、浙、蘇、冀、粵五省之專員係遵照暫行條例而設立。然除冀省外，均全省普遍分區設置，已大違暫行條例之精神而符合組織條例之規定。二十三年一月南昌行營令江西省政府依組織條例改組各區專員公署，同時諮省將原分十三區改爲十一區。三月南昌行營召集各省高級行政人員商討專員制度之改進，會後於四月二十三日通令各省規定各行政督察專員概設公署，公署分甲、乙、丙三等，以專員兼縣長爲甲等，不兼縣長而有直轄保衛團隊者爲乙等，餘爲丙等。各等公署設員有差，規定如左表：

等別	專員	秘書	署員	技士	事務員	保安司令	參謀	副官	雇員
甲等	一	一	四	二	六	一	二	二	六
乙等	一	一	二	二	四	一	二	二	六
丙等	一	一	二	二	四	一	二	一	三

錄事	八	六	五
偵探	六	四	四
衛士	八	六	六
傳令兵	八	六	六
工役	一二	一〇	九
馬伕	三	三	三
伙伕	六	六	五

此項規定完全依組織條例之規定，無異將組織條例壓倒暫行條例。同年七月南昌行營又制定各省行政督察專員職責系統劃分辦法，繼續發揚軍事的專員制度精神，其重要規定如下：(一)各縣應編之預算、決算及預算中所列預備費之動支及一切財政整理之辦法，除呈請省政府核辦外並應分呈該管專員公署，後者認爲有應分別准、駁或修正者，得申具意見卽速呈明省政府以備主管廳、處審核(第六條)；(二)各縣收、支應按月呈報專員查核(第七條)；(三)省政府及各廳、處委交各縣辦理以下事項概由專員轉行，但事機緊迫者可一面逕令縣府，一面知照專員：(1)含有時間性之重要事件應責成全省各縣或多數縣辦理者，(2)特殊事件責成某專員區內之縣辦理者，(3)兩專員區毗連縣共同辦理者(第九條)；(四)行營或總司令部行文專員，除例行者由省政府轉飭外，其重要而緊急者得逕行令飭，仍知照省政府(第八條)，至各專員亦得逕行呈覆，同時呈報省政府(第十一條)。各省原已分區設置專員者遵照辦理外，復有數省繼續辦理。二十三年七月福建省分十區設專員，二十四年十月改爲七區；山東省於二十四年二月設第一區，次年五月分全省爲十二區而實設三區專員，漸悉增設，至二十八年四月改爲十四區；四川省於二十四年四月分十八區設專員(內二專員係於次年二月設置)，二十七年改爲十六區，貴州省於二十四年六月分十一區設專員，次年三月改爲八區，二十六年十一月再改爲五區，而

附省十五縣由省府直接監督；陝西省於二十四年七月設六區專員，次年六月增第七區，二十八年八月分全省爲十區；甘肅於二十四年八月設七區並設立兩區專員，次年四月悉設；河北省則原有兩區，二十四年十二月裁薊密區，只留一區。截至十四年底，全國分區普設行政督察專員者有豫、鄂、皖、蘇、浙、贛、粵、閩、魯、川、湘、黔、陝、甘十四省，部分設立者有冀省。而類似行政督察專員者倘有新疆之行政長及廣西之行政監督。後者成立於二十三年三月，全省分設八區，行政監督並兼區民團指揮官，二十五年九月改分九區，十月改分十區，二十八年二月改分十二區。各省行政督察區有以數字順序稱者，有以地名稱者（只冀、閩、鄂三省），而組織及職務悉準總司令部之規定及南昌行營之修正規定。行政院爲遷就事實計，乃於二十五年六月二十日公佈行政督察專員公署組織暫行條例（十月十五日修正），並於同年六月二十日公佈區保安司令部組織暫行條例（十月二十四日修正），而將前頒暫行條例及總司令部所頒組織條例並予廢止。此次規定，以行政督察專員公署爲省政府輔助機關，不必全省普遍分區設置，而由行政院視必要設置，其名稱以數目定之。專員公署與保安司令部分開，保安司令以專任爲原則，但專員須兼任駐在地縣長。專員非由縣長兼，但得兼縣長。可視爲行政方面對軍事方面之讓步。十月間修正，更加讓步。專員與保安司令以互兼爲原則，惟讓步雖多，其最重要一項規定，專員必須兼任駐在地縣長，則爲行政立場之最後堡壘。蓋專員兼任縣長後，其對於縣長之優越性必然減少，其成爲縣長與省政府中間行政單位之可能性亦必減少也。但抗戰軍興，軍事爲重，二十六年十月二十五日行政院乃通令規定：「在抗戰期間，所有兼任團管區司令之行政督察專員，一律免兼縣長，其餘各區行政督察專員，亦以不兼縣長爲原則。」最後堡壘，亦以動搖。

行政院對於行政督察專員之發展，常欲阻遏，軍事當局則常欲助長。但各省省政府主席，幾盡由軍人充任，以此各省行政督察專員，仍進展不已。河北於二十六年五月將冀東（十九縣及都山設治局）以外之百十二縣分爲十七區，旋分全省爲十區，普設專員。二十七年十一月綏遠分三區設專員，十二月江西添設潯陽游擊戰區行政督察專員兼游擊司令（按舊有專員區已大部淪陷）。青海於二十九年四月分爲七區，並先成立邊遠之兩

區專員公署，三十四年一月，設第三區專員公署。甘肅亦增設第八區專員（年月無考），三十三年四月又增設第九區。雲南於二十七年十月裁兩殖邊督辦，二十八年六月設騰龍邊區行政監督，其職務與舊殖邊督辦相同，二十九年五月就思普邊區設立第一區行政督察專員，三十一年七月撤騰龍監督，而重將全省分為七區普設行政督察專員，但不兼保安司令，因該省根本無保安司令（其他各省有保安司令者專員無不兼區保安司令）；其省會附近暨交通線上之昆明市及五十五縣由省政府直接監督（兩對汎區亦由省政府直接監督）。廣西於二十九年三月將原設之十二區行政監督兼民團指揮改為行政督察專員兼區保安司令，三十一年三月改分為七區，而省會附近十二縣由省政府直接監督。三十三年一月國民政府核准新疆原有之行政長改為行政督察專員。三十四年一月寧夏省設第一及第二兩區行政督察專員。除遼、吉、黑、熱早於二十一年及二十二年為日本侵佔外，全國凡有二十一省設有行政督察專員，只康、晉、察三省既無專員亦無類似組織。行政院自不獎勵各省設置，而抑止又不可能，現唯一要求者似為保持各省省會附近地區不設專員，（註四一）以維持省、縣二級制度不遭破壞。又頒條例第十二條規定行政督察專員公署經費列於省政府預算之內，其動機亦同，蓋一般政府論者恆以獨立財政權之有無為辨別政府單位與行政機關標準之一也（見第四章省政府之權力）。再第十三條更規定專員公署用關防而不用印，尤見用心之苦矣。

「行政督察專員公署設祕書一人，由行政督察專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請荐任；科長二人至四人，視察一人，由行政督察專員遴選合格人員呈請省政府委任，准以荐任待遇；（註四二）技士一人或二人，科員二人至四人，事務員三人至六人，均由行政督察專員委任，呈報省政府備案；於必要時得酌用雇員」（新頒條例第六條第一項）。至專員兼任縣長者，公署職員兼任縣政府事務，不另支薪（同條第二項）。二十五年十月二十日內政部據原條例第十五條之委任制定行政督察專員公署辦事通則，復規定「行政督察專員公署祕書室及各科得分股辦事」（第六條）。此外，公署或專員區尚有其他專管機關或人員。例二十五年九月二十五內政部修正公布之警士警長規程規定行政督察專員公署得設警察訓練所（第三十三條），其未設所者應設訓

練員（第三十八條）。二十七年七月二日教育部公佈各省市社會教育督導員暫行規程，其第一條規定各省教育廳應就每行政督察專員區或每兩區設社會教育督導員一人。中央規定者外，各省亦可自行添設。例如二十八年安徽各專員公署設政務督導員二人至四人；二十九年六月廣西各專員公署置農業督導主任一人，由第三科科長兼，督導員若干人，亦由公署職員兼；三十一年該省各專員公署又設合作督導室，置主任一人，督導員三人至六人。

新頒條例規定行政督察專員之權力如下：(一)補充立法權，「行政督察專員公署為籌劃轄區內各縣、市地方行政起見，於不抵觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法，並應呈報省政府轉報行政院及主管部、會、署備案，但關於限制人民自由、增加人民負擔及變更組織或預算者非經依法核准不得執行」（第三條第二項）；(二)審核權，對於區內市、縣之行政計劃單行法規、預算、決算及財政收支均有之（第三條第一項及辦事通則第十六條）；(三)視察權，除由專員隨時派員執行外，每半年親自巡視區內縣、市一周（第九條）；(四)考核及獎懲權，每年對區內縣、市長其屬員考核一次；擬具獎、懲意見，呈請省政府執行（第十一條）；(四)召集會議權，隨時召集區內縣、市長及其所屬局、科長及公署秘書、科長、視察舉行行政會議（並得邀自治、保安人員及地方團體代表，公正士紳列席），討論興、革事項並決定行政計劃，其決議案應呈報省政府查核並由省政府轉報行政院暨主管部、會、署查核（第七條第二項）；(六)一般指揮監督權（第三條）；(七)「行政督察專員對於轄區內各縣、市長之命令或處分認為違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，但仍須補報省政府查核」（第十條）。除上述外，行政督察專員又有左列三項職務：

(一)處理區內各縣、市間行政爭議（第八條）。

(二)處理省政府交辦事項（同條）。

(三)承轉省、縣公文——省政府令縣、市暨縣、市呈省政府公文原則上概由專員承轉，但緊急事件得直接行文，仍須同時知照專員（辦事通則第十二及第十五條）。但省府令文含有時間性而須全省多數或全體縣、

市或某一專員區之縣、市或須數專員區毗連縣、市遴辦者無論緊急與否，概由專員轉達（第十二條）。此外，專員原則上應兼區保安司令，對於轄區各項武力有指揮之權（條例第八條第一項）。觀乎專員職權與公署組織之各項規定，行政院似在強化專員制度，若與原來立場不合者，其實諸此規定，已爲各省遞行之事實，不得不予承認也。

二十五年三月十八日軍事委員會公佈各省行政督察專員及縣長兼辦軍法事務暫行辦法，規定川、康、黔三省以外之各省行政督察專員得由軍事委員會派兼軍法官；二十八年三月十九日又公布戰區行政督察專員及區保安司令兼任軍法執行總監部督察官服務規則，規定戰區行政督察專員得由該會派兼軍法執行總監部督察專官，可謂軍事意志之再度擴張也。

(四)省政府行署——二十六年抗戰以後，日軍逐次侵入各省，其佔領所至，每將一省地域，割裂數分，省政府政令，難以普遍全省，因此戰區各省省政府爲求行政貫通，乃有行署或辦事處之設置，就指定區域之內全權代表省政府行使各項職權。有時爲策應軍事行動，須加強某一部分行政時，亦設置省政府行署，以達此目的。先是少數省政府設置行署，初無統一辦法。二十八年七月十二日行政院乃制定戰區各省省政府設置行署通則，三十三年七月十九日國民政府再進而公佈戰區各省省政府設置行署條例，蓋行署之於戰區省政府已成爲通常之事實。條例與通則條文，十九相同，依其規定，省政府行署由行政院決定設置，但省政府亦可請求行政院設置（第一條）。通則規定行署之管轄區及駐在地由內政部、軍政部與省政府會同擬定後呈請行政院核准（第二條），但條例則規定（條例施行後通則自無效力）由省政府擬訂，呈請行政院核定（第二條第二項），其實行政院核定之前，仍可送內政部、軍政部審議也。「省政府行署置主任一人，由行政院就省政府委員中遴請簡派，綜理行署事務，並指揮、監督所屬職員及機關」（條例第三條）。通則中原亦有此規定。惟山西省政府設有五行署，欲每一行署主任均由省政府委員兼任，勢不可能，卽於通則公佈後電請行政院變通辦理，行政院於二十八年九月十五日電准暫可由非省委充任。（註四三）惟他省可否援例，不得而知，然三十三年三月二十一日

國民政府免江蘇省政府江南行署主任職時，未敍明係兼任，似非省政府委員充任。「省政府行署得視事務之繁、簡，設祕書、政務、警保三處；各置處長一人，荐派或簡派」（第四條第一項），「……各處得分科辦事，置祕書、科長及其他辦事人員，均由省政府調充，必要時得酌置專任人員」（同條第二項）。原初通則亦如此規定行署受省政府之指揮、監督，在管轄區內代行省政府職權，條例（第二條第一項）與通則（第三條）均同。惟通則規定行署行文由省政府主席署名，行署主任副署，蓋仿軍事委員會委員長行營或行轅之辦法，疑當初事實如此；條例則改規定行署對外行文，以行署名義行之（均同條）。茲將各省省政府行署設立日期列舉於左：

省名	名稱	設立日期
山西	1第一游擊區行署 2第二游擊區行署 3第三游擊區行署 4第四游擊區行署 5第五游擊區行署	二十八年八月（自省政府辦事處改設，行政院曾令該省應於特定地點設置，不可若此分區。）
察哈爾	察北行署	未詳
江蘇	1江南行署 2徐海行署	二十八年一月六日 三十年一月十五日
廣東	南路行署	二十八年十月三十日
湖北	1鄂東行署 2鄂北行署	二十九年一月二日 二十九年一月
浙江	浙西行署	二十九年十一月五日

山東	1魯北行署 2魯東行署	三十年七月二日 三十年七月二日
安徽	皖南行署	二十七年三月
河南	新蔡行署	三十三年十二月三十日
廣西	1桂北行署 2桂東行署	三十三年十一月二十八日 三十三年十一月二十八日
湖南	1安化行署 2沅陵行署 3洪江行署	三十三年九月

●（一）二十九年十二月二十一日裁。

●（二）湖南省政府於三十三年六月設湖西行署於沅陵，九月裁撤，另設此三行署。

省政府行署原為戰時組織，三十四年九月三日抗戰勝利，十二月三十日國民政府令廢止前頒行署設置條例；但是年十一月六日行政院又通過新疆省政府南疆行署條例，則行署已繼續存在於今日矣。特新疆省政府南疆行署非戰時之行署耳。三十五年二月十日廣東省政府設省政府主席瓊崖辦事處，派省政府委員一人兼主任，亦行署之意（見前）也。

（丑）各省自行設立者

以左列各種較為重要：

（一）農林機關——江西於二十七年設農業院及墾務處，福建及寧夏二省於三十年設農林處（福建農林處於三十一年五月改隸建設廳）。

（二）公路機關——江西有公路處，四川有公路局，雲南有公路管理局，湖北有交通事業管理處，西康有交通局，福建有汽車管理處及公路總工程處（今撤），新疆有交通處、運輸管理局及公路局。

(三)水利機關——陝西、四川、綏遠均有水利局，湖南有水利委員會。

(四)總務機關——江西省有購料委員會，雲南有建築委員會，廣西有建置委員會。

各省情形互異，需要各殊，然平常每省自行設立直屬省政府之專管機關，除作戰期外，常有五個左右，名稱複雜，不勝縷述。

(乙)直屬於各廳暨甲類專管機關之專管機關

(子)基於中央法令設立者

(1)強制設立者

(一)省會警察局——二十五年七月二十五日行政院公佈各級警察機關編制綱要，其第四項規定：「各省省會地方應設省會警察局，受省主管機關之指揮，監督，處理省會警察事務。」所謂省主管機關，依原綱要第三項之規定，爲警務處，不設警務處之省爲民政廳。十二月二十六日內政部公佈省會警察局組織暫行規程，規定其組織有局長一人，荐任（第四條），但各省有另行呈准設立副局長者；秘書一人至三人，由局長呈請委任（第五條）。局內分設總務、行政、司法三科及督察處，必要時增設外事科及其他專管科（第六條），各科各設科長一人，共設科員九人至二十人，督察處設督察長一人，督察員三人至十六人（第十一條），局內並得設辦事員八人至十六人及雇員若干人（第十二條）。省會警察局得分區設置分局，每分局設局長一人，局員一人至二人，均由局長呈請委任之（第十四條）。又「警察分局得就管轄區域內酌設警察分駐所及派出所，並劃分警管區以巡官、長、警分負該管職務」（第十六條第一項）。再「省會警察局得呈准設置消防隊、偵緝隊、交通警察隊、水警隊及保安警察隊」（第十八條），並「……爲訓練警察，得呈准設置警察訓練所」（第十九條）。（註四四）事實上各省省會警察局均設有消防隊、偵緝隊、交通警察隊及警察訓練所。抗戰軍興，多數省會淪陷，省會警察局亦隨之暫撤，惟新疆、貴州、甘肅等省省會並未淪陷，然亦未設置。（甘、黔兩省係分別於蘭州、貴陽市政府內設警察局），三十四年八月時存在之省會警察局只滇、湘、寧、青、川、康六省（湘省會已

淪陷）。

（二）教育廳所屬各項諮詢及協助性委員會——十九年九月九日教育部公佈各省市縣推行注音符號辦法，規定各省教育廳應設立推行注音符號委員會。二十年五月二十八日行政院公佈實施義務教育暫行辦法大綱，規定教育廳應設立義務教育委員會。二十一年十月十日教育部制定體育實施方案、規定教育廳應設體育委員會。二十二年十二月二日教育部制定中學生畢業會考委員會規程，規定教育廳應設中學學生畢業會考委員會。二十三年五月二十一日教育部制定小學教員檢定委員會組織規程，規定教育廳組織小學教員檢定委員會。三十三年三月教育部頒發各邊遠省份邊地教育委員會組織綱要，規定邊遠省教育廳應設立邊地教育委員會等等。此類委員會多由教育廳長兼任委員長或主任委員，其委員人選，一部分爲廳內高級職員，一部爲廳外從事教育人員，其成立目的則不外利用廳外人員加入教育廳工作。

（三）國貨陳列館——十七年六月二日前工商部公佈，二十年四月二十一日前實業部修正公佈，省市國貨陳列館組織大綱，規定：「凡各省、市政府所在地均應設國貨陳列館，隸屬於省、市政府主管廳、局……」（第一條），「……定每年八月舉行展覽會一次，會期一月，對於特種出品亦得臨時徵集展覽」（第七條）。省國貨陳列館置館長一人，由主管廳呈請省政府委任（第三條）；並設股長、股員各若干人，由館長呈請主管廳派充（第四條）。

（四）省公職候選人應考資格審查委員會——三十二年十月一日考試院公佈省縣公職候選人檢覈辦法，規定：「縣政府及省民政廳各設公職候選人應考資格審查委員會，辦理各該省、縣公職候選人應考資格之初審、覆審及彙轉事宜」（第五條第一項），此項工作，爲考試院委任事務。「省公職候選人應考資格審查委員會設主任委員一人，由民政廳長兼任；委員七人至十三人，由民政廳長指派職員兼任，並得聘有關機關主管人員或地方著有信望人士二人至五人兼充之」（同條第二項）。

（2）非強制設立者

（一）警察機關——各級警察機關編制綱要第七項規：「地勢衝要、人口稠密、工商業繁盛之地方得設警察局（冠以所在地名稱），直隸於省主管機關（見前省會警察局），但以有合格警士二百名以上者爲限。」第十三項規定：「各省政府爲謀公路之安全起見，得設省公路警察隊，直隸於省主管機關」。第十四項規定：「各省政府爲謀水上之安全起見，得設水警隊，直隸於省主管機關」。省直隸之各地方警察局，據三十二年七月國民政府年鑑所載，計江西九處，河南七處，廣西三處，湖南、綏遠、陝西、安徽各兩處，雲南、寧夏、福建各一處。公路警察無考，惟雲南有滇越鐵路警察局，隸屬於省主管機關。關於水上警察，內政部原於十七年十月三日公佈各級公安局編制大綱，其第十一條規定：「水上警察事務得因必要情形，設局專管，其未設局地方，由陸地公安局管理之。」各省先後設置水上公安局者如左：

安徽——長江水上公安局，長淮水上公安局，巢湖水上公安局
江西——全省水上公安局
湖北——初設江防局，後改爲全省水上公安局
河南——黃河水上公安局
河北——五河水上公安局，海上公安局
浙江——內河水上警察局，外海水上警察局
湖南——水上警察局
福建——全省水上公安局
四川——全省水上公安局
遼寧——鴨渾兩江水上公安局，遼河水上公安局
吉林——松花江上游水上公安局，松花江下游水上公安局

一十二年一月軍事委員會設長江各省水警總局，以川、湘、鄂、贛、皖、蘇、浙七省爲區域，七省各就原有各

局改設分局，彙受各該省政府指揮、監督；六月撤銷，各分局仍回隸各省；蘇、皖、贛、鄂、湘、川恢復舊稱，浙改組爲水上警察第一及第二兩大隊。嗣福建水上公安局亦改組爲水警隊。二十五年公安局概改稱警察局。抗戰後各省水上警察組織情形不詳。此外二十年六月二十五日前實業部公佈漁業警察規程，規定各省爲維持漁區治安並保護漁業利益得酌設漁業警察局或所（第一及第三條），置局長或所長一人主持之，由民政廳會同建設或實業廳呈請省政府任命之（第五條）。二十一年十月二十日實業、內政兩部會同制定鑛業警察規程，規定鑛業權者得呈請民政、建設（實業）兩廳於鑛區內設置鑛業警察所，所設所長一人，由兩廳會呈省政府委任之（第二及第三條）。各省是否有設置漁業與鑛業警察者不明。（註四五）

（二）度量衡檢定所——十八年二月十六日國民政府公佈度量衡法（十九年一月一日施行），其第十二條規定：「劃一全國度、量、衡，應由工商部設立全國度量衡局掌理之，各省及各特別市得設度量衡檢定所。……」十八年四月十一日前工商部即制定各省市度量衡檢定所規程（二十年十二月五日前實業部修正），規定「度量衡檢定所直轄於省（市）主管廳（局）……」（第二條），「……置所長一人，檢定員及事務員各若干人，其名額由所長擬定，呈由主管廳（局）核准……」（第三條）。法律對於度量衡檢定所之設置，雖非強制，然十九年一月九日前工商部制立全國度量衡劃一程序，將全國各省及各特別市分三期完成，其止限爲二十年底，二十一年底及二十二年底（第二條），並規定各省、市一概應於限期前一年半成立度量衡檢定所（第五條），故事實上各省度量衡檢定所已普遍設立，至於劃一度、量、衡工作，迄今尚無一省完成，因此檢定所均繼續存在；而縱使劃一工作完成，亦須經常維持，故此項檢定所性質上原亦非臨時機關。

（三）各項農業專管機關——十八年六月十三日內政、教育、農鑛三部會同公佈農業推廣規程，其第二條規定辦理省農業推廣三種方式之機關並允許各省自行採擇，其第三種方式爲：「省農政主管機關內設一農業推廣處或推廣委員會，管理該省內之農業推廣事務，……」但三種方式必要時仍得由農鑛部（今當爲農林部）會同內政部、教育部指定一種。二十年五月九日前實業部公佈蠶種製造取締規則，其第三條規定：「各省、市主管

農政官署得呈准實業部設立蠶桑取締所或代理機關，掌理蠶種取締事宜。」二十三年九月二十日國民政府公佈取締棉花攙水攙雜暫行條例，其第四條規定應就三種方式選擇其一設立取締機關，其第一方式爲：「由產棉省分建設廳或實業廳設立棉花攙水攙雜取締所，由中央棉花攙水攙雜取締所協助之。」此類機關實際設立情形如何，無考。

(四)考核機關（見前甲類專管機關）

(丑)各省自行設立者

(一)水利局或水利處——凡未設水利專管機關直屬於省政府之各省多於建設廳內設置水利局、間或水利處（例如河南）管理全省水利。水利法（國民政府三十一年七月七日公佈）第六條規定：「水利區關涉兩縣、市以上者其水利事業得由省主管機關設置水利機關辦理之」，但此法尙未施行。

(二)公路管理機關——未設公路專管機關直屬於省政府之省率於建設廳內設置公路局，公路處或其他公路管理機關。

(三)農林管理機關——黔、甘、川三省於建設廳內設林務處，粵於建設廳內設森林局，蘇設林務局，皖分五區，湘分三區，設森林局，豫、冀各分五區設林務局，均屬建設廳。川、康、黔、粵、陝、甘、湘、鄂、晉、豫、浙、綏、各省均於建設廳內設農業改進所，桂省於建設廳內設農業管理處。粵農業改進所後與森林局合併爲農林局。雲南建設廳於二十八九年時有農林機關二十餘單位，陸續併爲農藝改進所、林業改進所等八單位，三十四年十二月合併爲一農林改進所。

(四)鑛業專管機關——省營鑛區所在地大多設有專管機關直屬建設廳。此外關於統管全省鑛業之機關，僅湖南有鑛產管理處（設立日期不詳）及四川有鑛業指導處，均亦直屬建設廳。

其他專管機關，各省設置不一，不克詳考。省政府四廳中，除財政廳純粹辦理間接行政並無實際稅收事務外，通常以民政廳管轄各縣、市政府，教育廳管轄各級學校及其他教育機關，惟建設廳所轄單位不多，故特發

展專管機關，以資抗衡，其設立動機如此，並非果然處理事務，大部分皆有名無實也。然撤銷亦爲不當，當充實其工作而已。

無論甲、乙兩類，凡專管直接行政之機關均有對外行文之權，包括命令權，惟乙類機關（除警察機關外）對於命令權常少使用。有時命令權特別規定於組織法規之中，例如省糧政局組織大綱第三條即規定：「本局局長……關於主管事務之處理得發局令」，但無規定時實可基於我國公法習慣之默認爲之。但會計、統計、人事等專管間接行政之機關則少對外行文之機會。

除各種專管機關外，各省省政府每聘參事（文人充任）、參議（軍人或文人充任）、諮議等職，（註四四）不屬各廳、處及各專管機關，然實亦無所事事，可謂省政府之特設人員也。

八　合署辦法

各省省政府及各廳衙署率因清代督撫及諸司衙署舊址，蓋無有一省例外（除非無舊屋可用）。清代督撫暨各司俱各有專衙，無合併一處者，是以省政府委員會與各廳辦公地點無不分散者。合署辦公者即舉省政府委員會與各廳、處合併同一處址辦公也。其議倡於二十二年十月，時中國國民黨第四屆中央執行委員會舉行第三次全體會議，委員蔣中正提出「修正地方行政機關組織案」，其一項爲邊遠各省省政府應合署辦公，以資便利而節縻費，經決議交行政院妥爲籌議。旋行政院內政部擬具「改革省制具體方案」，其要點如下：「（一）確定省政府爲整個的省行政機關，其各廳只應爲各廳之輔佐機關，不應爲省政府之下級機關；（二）省政府設政務廳及其他各廳，政務廳必須設於省政府之內，其他各廳亦以在省政府內合署辦公爲原則」。按各廳原非省政府之下級機關，但亦非輔佐機關，而實爲省政之組成機關，猶之五院爲國民政府之組成機關，各部、會、署爲五院之組成機關然。至所提合署辦法，不過將祕書處易名政務廳，實代表行政院方面傳統之保守精神。二十二年九月軍事委員會委員長（即蔣中正）乃逕行電詢各省省政府主席（按皆軍人），關於改革省制之意見，彙集討論後結論

如下：(一)省政府與各廳必須合署辦公，房舍不敷時另行改建；(二)省政府只設民、財、建、教四廳及祕書、保安兩處，其他專管機關，概屬四廳二處；(三)各廳處上下行文均應由主席核行，主管廳、處長副署；(四)各廳、處長對省政府負責，省政府對中央負責，廳、處與中央部、會不直接行文；(五)祕書處酌量添設參事及設計專員，以任審核法規及設、計研究之責；(六)合署辦公後應將原有經費核減一半，所節之款移補縣行政經費。次年一月一日廣西省政府實行合署辦公(二十二年七月民政廳已與省政府委員會合署)，五月一日寧夏省政府實行合署辦公。七月軍事委員會委員長南昌行營卽制定省政府合署辦公辦法大綱，呈經中國國民黨中央執行委員會政治會議通過後公佈，並令江西、福建、安徽、河南、湖北五省省政府遵照實施，其他各省呈奉行政院核准後，亦得實施。該大綱內容如左：

(一)省政府合署辦公——依第一條之規定，祕書處、民政廳、財政廳、建設廳及保安處「應併入省公署之內」。

(二)省政府組織之修改——第一，各專管機關應儘量縮小，並改隸於主管各廳，但臨時性質者得不歸併而受主管廳之指導。第二，祕室處酌設各室，已見前述，不贅。第三，「各廳處及其所轄各機關之組織暨各科、組之職掌應依現在實際之需要重新劃定，厲行裁併，務期系統分明，權責專一，員額減少，工作緊張」(第七條第一項)。

(三)省政府主席與各廳關係之確定——各廳及保安處之文書須呈省政府主席判行，以省政府名義發出，由主席署名，各廳長及保安處長分別副署，但各廳及保安處仍可單獨發佈廳令或處令(第四條)。惟省政府主席與各廳、處長尚保持一種相互抵制，卽主席判行並署名之命令副署之廳、處長認爲有違法越權或其他不當情事得提經省政府委員會議決後自爲修正或停止或撤銷；而省政府主席對於廳令處令亦然(第六條)。

(四)各廳間及與省政府委員間關係之確定——廳令、處令經廳、處長副署之省令，其他廳、處或省政府委員認爲違法、越權或不當時得提請省政府委員會議決發回原廳、處修正，或予停止或撤銷。

(五)各廳與縣、市政府關係之修改——各廳、處不得向縣、市政府發令，並不得與行政督察專員行文（第五條）。

(六)各廳與中央部會關係之修改——各廳不得向中央部會有所呈請（第五條）。

(七)總務之改革——省政府各廳、處經費應集中管理文書應用科學方法管理（第八條）。

湖北、安徽、河南三省均於九月一日實行，江西於九月二十一日實行，福建於十月一日實行。次年一月一日察哈爾實行，二月十日四川實行，七月十六日湖南實行，繼後貴州、甘肅又實行。二十五年河北、山西、青海三省實行。二十五年十月二十四日行政院爲遷就事實計乃公佈省政府合署辦公暫行規程，除於各廳與中央部、會之關係加定「各廳、處對於行政院所屬主管部、會、署之命令應逕行呈覆」（第四條第二項）外，餘大體仍大綱之舊。二十六年四月六日行政院再規定各廳、處長之副署以省政府之命令、處分爲限，咨、呈均不必副署，亦只可視爲大綱之補充解釋。二十八年中陝西與西康實行合署辦公。至抗戰期內戰區各省，不但悉實行合署辦公，且有各廳暫停組織者，例如山東省政府於二十八年八月盡裁各廳處職員（仍留廳處長），全省政府止設四科二室（見二十八年月八二十六日國民政府一件訓令）。事實上，各省省政府之合署辦公止遵辦下列各事：(一)合署辦公，(二)集中管理經費，(三)若干省令由關係廳長官副署（註四七），(四)各廳及各專管機關不直接向中央部、會、署有所呈請，其餘各規定均未遵行。但其他未實行第(一)(二)兩項之各省政府均實行第(三)(四)兩項，故就廣義言，全國各省均已實行合署辦公矣。

(附)台灣省行政長官公署組織大綱（國民政府三十四年八月三十一日公佈）

第一條　台灣省行政長官隸屬於行政院，依據法令綜理台灣全省政務。

第二條　行政長官於其職權範圍內得發署令並得制定台灣單行條例及規程。

第三條　行政長官得受中央委託辦理中央行政，對於在台灣之中央各機關有指揮、監督之權。

第四條　台灣省行政長官公署設左列各處：

(一)祕書處，
(二)民政處，
(三)教育處，
(四)財政處，
(五)農林處，
(六)工礦處，
(七)交通處，
(八)警務處，
(九)會計處。

第五條　行政長官公署必要時得設專管機關或委員會，視其性質隸屬於行政長官或各處，其組織由行政長官定之。

第六條　行政長官公署置祕書長一人，輔佐行政長官綜理政務，並監督各處及其他專設機關事務。祕書長下設機要室、人事室，各設主任一人。

第七條　行政長官公署會計處設會計長一人，各處設處長一人（必要時得設副處長一人），承行政長官之命，綜理各該處事務，並指揮、監督所轄機關事務及所屬職員。，各處設主任祕書、祕書、科長、技正、技士、視察、技佐、科員、辦事員，承上官之命，分司事務，其員額另定之。

第八條　行政長官公署設參事四人至八人。

第九條　行政長官公署得置顧問、參議、諮議等聘用人員。

第十條　本大綱自公佈日施行。

（註一）綱要第一項云：「縣爲自治單位……。」

（註二）所稱「監督」「指揮」均爲監督，特以分別監督程度之大小耳。

（註三）抗戰期間陪都成立之遼、吉、黑、熱四省省政府只設省政府主席及祕書處，委員。各廳及各專管機關一概未設，爲臨時權宜。參見附錄三節。又同時期中山東及江蘇省政府設政務、軍事、總務三廳，法定各廳、處及各專管機關均裁撤（江蘇省政府尚保存祕書長）。

（註四）三十四年九月三日恢復平時狀態，戰時終止。

（註五）按指立法院及監察院委員。

（註六）特任官爲各部部長，各委員會委員長，大使及其他國民政府直屬機關長官；特派官吏爲監察院各監察使，特使、專使，考試院各典試委員會委員長等等。

（註七）三十四年一月日軍深入廣西，全省大部份淪陷，只餘東部一隅地，乃由省政府委員兼桂東行署主任兼第三區行政督察專員，迄於今日（七月終）仍然，此爲特殊情形。

（註八）至每一省政府委員之任期事實上並無保障，可以隨時更調。

（註九）二十八年十月十六日，國民政府訓令規定省政府依公庫法第十三條以緊急命令飭公庫撥款，須經省務會議議決並須電呈行政院核准。

（註一〇）省政府委員無軍事任務，並不應分散各地，故不成理由。又二十九年春行政院出版戰時省制之變遷亦有云：「戰區各省省府委員多因負有特殊任務，不能常川駐省，省府會議，遂不克依法舉行。」

（註一一）三十二年四月二十七日行政院制立各省（市）田賦糧食管理處組織規程，規定由財政、糧食兩部同於各省設立田賦糧食管理處，而將各省糧政局歸併。

（註一二）第一次及第二次修正之省政府組織法中有軍事廳及司法廳。最初公佈時即有軍事廳。二十三年七月軍事委員會委員長南昌行營制定，同年九月十七日行政院令行，各省保安制度改進大綱，其第三條規定：「省設全省保安司令，由軍事委員會委員長呈請國民政府任命各省政府主席兼充；在省政府中特設保安處，秉承全省保安司令之命，掌理全省保安事宜。」八月二十六日軍事委員會公佈各省保安處組織通則，規定保安處設處長及副處長各一人，由省政府主席兼全省保安司令，呈請軍事委員會委員長任命之，副處長如無必要可以不設。除雲南、新疆、廣西及東北淪陷各省外，各省均已成立該處。三十三年一月十九日國民政府公佈省保安司令部條例，依其第四條之規定，省政府保安處歸併該部。（但事實上仍有保留者，如青海。）

（註一三）三十四年冬以後各省參議會相繼成立，情形乃變，因參議會有立法權也。

（註一三）財政、建設、教育各廳均有。

(註一四)時創議施行大學區制度。

(註一五)原公佈十六年八月。

(註一六)三十三年六月一日財政部電各省政府規定自三十三年度下半年起田賦業務委由財政廳辦理惟未成事實。

(註一七)民政廳內設社會科者計有山東、安徽、河南、山西、西康、寧夏、察哈爾諸省。

(註一八)各省省政府民政廳戶政科設立日期如左表：

省名	年月
浙	三十一年一月
豫	三十一年二月
鄂	三十一年二月
粵	三十一年二月
桂	三十一年三月
贛	三十一年三月
閩	三十一年三月
湘	三十一年四月
蘇	三十一年十月
皖	三十一年十一月
晉	三十二年一月
滇	三十二年一月
寧	三十二年一月

康	三十二年六月
川	三十二年十月
陝	三十二年
甘	三十三年一月
黔	三十三年二月
青	三十四年一月

綏遠省政府民政廳只設戶政股，新疆省政府則於書務處內（三十二年八月）設戶政股。

（註一九）三十四年五月時計有浙、康、鄂、皖、豫五省。

註（二〇）據三十三年一月國民政府統計月報第八十九號載，「於民政廳內設科專管書務者有浙江、河南、山西、甘肅、西康、福建等省；於民政廳內設股專理者有四川、廣西、廣東、安徽、陝西、寧夏、貴州、青海等省。」

（註二一一）三十二年七月二十日國民政府任命浙江省政府（秘書處）特務秘書一人。

（註二二二）二十九年八月三十一日行政院訓令（准主計處代電）規定滇、黔、康、陝、甘、鄂、粵、皖、浙、蘇、豫、魯十二省（及重慶市）政府應設置統計主任，成立統計室。後主計處又督促各省成立統計機構。各省統計室實際成立日期如下：湘（三十、一、十五），陝（三十、四、八），康（三十、六、一），浙（三十、大、十六），粵（三十、七、一），黔（三十一、一、一），甘（三十一、四、一），滇（三十二、六、十七），新（三十三、五、十五），綏 三十四、二、一）。下列各省成立日期無考，主計處令設日期如下：蘇（三十、六、十二），晉（三十一、二、五），青（三十二、二、十六），豫（三十二、十一、三），皖（三十二、十一、二十六）。粵統計室於三十一、六、十六擴充爲處；但閩、桂二省原有統計處，分別於三十二、五、一及三十二、十一、十五改室。

（註二二三）雲南省政府秘書處未設技術室而設技監室，二十七年十二月撤銷。

（註二二四）各省省政府秘書處設置人事室之日期如左（見後專管機關）：閩（三十二年四月十七日），新（三十二年五月二十六日），綏（三十二年六月十七日），桂（三十二年十一月二十四日），贛（三十二年十二月二十四日），皖（三十三年一月五日），黔（三十三年二月二十四日），甘（三十三年七月十九日），晉（三十三年七月二十二日），冀（三十三年七月二十二日），寧（三十四年四月六日），滇（三十四年四月六日）。陪都黑龍江省政府秘書處於三十二年十一月十五日，設人事管理員。

（註二二五）計有江蘇、山東兩省，分別成立於二十九年二月一日及三十年一月一日；但江蘇原有會計處，抗戰期中暫停職務。

(註二六)計有贛、閩、浙、湘、陝、晉、豫、黔、粵、川、甘、鄂、甯、青、新十五省，其組織規程除浙江於二十九年十月，新疆於三十四年一月外，均於三十年內經中央核定。

(註二七)雲南省政府會計處於會計長之下，設幫辦一人，協助會計處理事務；並設專員七人(聘任)，任設計、指導、視察等事務。

(註二八)江西於二十一年設縣政研究會，二十四年一月改爲縣政人員訓練所。

(註二九)二十九年九月四日行政院通令各省設置糧食管理局，三十年八月八日行政院公佈省糧政局組織大綱。三十二年四月二十七日各省田賦糧食管理處成立，次年各省糧政局實行合併該處。

(註三〇)二十九年十月二十二日行政院公佈各省驛運管理處組織通則。

(註三一)初各省於三十一年春自行設置，三十三年四月十八日行政院公佈各省物價管制委員會組織規程。

(註三二)基於二十九年九月六日國民政府所公佈戰時圖書雜誌原稿審查辦法第二項之規定。

(註三三)驛運管理處及物價管制委員會裁撤後，其事務均歸併建設廳。

(註三四)所謂「强制」與「非强制」純就法規本身規定之性質而言。「非强制」不必自由，蓋法規雖不强制，有時中央監督機關倘可命令省政府設置。

(註三五)其成立日期如下：雲南(二十八年六月十六日)，湖南(三十二年二月一日)，新疆(三十二年四月二日)。又主計處統計月報第八十九號(三十三年一月)稱成立警務處者有滇、鄂、湘、新四省。

(註三六)二十七年四月二十八日成立。

(註三七)察省於元年，綏省於二年，青省於十七年(十九年改清警總局)，甯省於二十二年設警務總局(見佘海同前文)。

(註三八)同年十月十七日考試院公布人事管理機構設置通則，其第三條第一項規定：「人事處分設二科至四科，各科及人事室視事務之繁，簡得分設二股至四股。」

(註三九)以上各例均見佘海同，「地政署成立後地方地政機構之商榷」，三十一年五月二十日服務月刊第六卷第四及第五期合刊。又見三十二年七月國民政府年鑑。

(註四〇)三十四年九月以後不詳。

(註四一)除前述滇、黔、桂四省外，甘、青二省附省會各縣亦不設置。

(註四二)該有正式荐任者，其手續與祕書任用同。

(註四三)該省於主任之外，又設副主任。

(註四四)五年十一月二十七日內務部呈准大總統公佈各省警察傳習所章程，規定省會設警察傳習所，直屬於警務處長，無警務處者直屬於省長。十八年三月三十日國民政府核准，內政部制定，各省警察教練所規程規定各省民政廳所在地應設警察教練所。

（註四五）十七年十一月八日內政部公佈省警察隊組織暫行條例，規定：「省政府為防剿盜匪，鞏固治安起見，除設立公安局外得編練省警察隊」（第一條），「……受民政廳長之節制調遣，其駐紮地點由民政廳長指定之」（第三條）。

（註四六）二十七年三月二十二日江西省政府設參議會，聘參議七人至九人，互選常務參議三人，集體備省政府諮詢。惟通常參議皆無集合經組織。

（註四七）省糧政局組織大綱第三條：「……關於本省糧食政令之發佈，以省政名義行之，局長副署……。」

第三章 省行政建議諮詢及協助機關

省政府爲執行省公務之機關，卽省行政機關，其外尙有若干機關團體爲之建議、協助，或備其諮詢。此類機關約有四種：(一)省參議會，(二)中國國民黨省執行委員會，(三)民衆團體，(四)特設機關，(五)各項臨時會議及其他。凡此機關皆立於省政府組織系統之外，而依法對省政府有建議及協助之權利與責任者也。參議會與省黨部雖非民選，皆依法代表民意，故此類機關實主爲民意機關也。三十年十月中樞通令各省改進政治，凡有要點三項，其第一項卽云：「重視民意，採納民間意見，以謀積極改進」，足徵民意之可貴矣。

一 省參議會

清季公布省官制，定各省設學務公所（見前第一章），是爲省民意機關之始。光緒三十二年公布各省學務官制，規定省學務公所由議長一人，議紳四人組成；議長由總督或巡撫咨明學部奏派，議紳由提學使延聘。學務公所佐提學使參劃學務，並備督、撫之諮詢。然學務公所之活動範圍止及於學務一端，而不包括全部行政也。

光緒三十四年六月公布各省諮詢局章程，宣統元年各省依照其規定一致設立諮議局。諮議局爲省最早之民意機關，玆根據其章程分析其組織，選擧及職權於左：

(一)組織——諮議局由議員、議長、副議長及常駐議員組成。議員由人民選擧產生，議長、副議長及常駐議員均由議員互選。各省諮詢局議員均有定額：奉天五十，吉林、黑龍江各三十，順直一百四十，江寧五十五，江蘇六十六，安徽八十三，江西九十七，浙江一百十四，福建七十二，陝西六十三，甘肅四十三，新疆三十，四川一百零五，廣東九十一，廣西五十七，雲南六十八，貴州三十九（以布政使轄屬爲準）。京旗及各省

駐防旗人於旗制未廢除以前得暫設專額議員：京旗於順直設十名專額，各省駐防一名至三名，由督、撫會同將軍或都統定之。常駐委員定為議員十分之二。議員、議長及副議長均任期三年，常駐議員任期一年。

（二）選舉——各省男性省民年滿二十五歲以上，具有左列資格之一者有選舉諮議局議員之權：

（一）曾在本省辦理學務及其他公益事務滿三年以上著有成績者；

（二）曾在本國或外國中學及中學同等、或中等以上之學堂畢業得有文憑者；

（三）有舉貢生員以上之出身者；

（四）曾任實缺職官文七品，武五品以上未被參革者；

（五）在本省地方有五千元以上之營業資本或不動產者。

此外，非本省籍之男子年滿二十五歲以上，於省內居住滿十年以上並於省內有一萬元以上之營業資本或有不動產者亦享有選舉權。至議員被選資格則為本省省民或寄居十年以上人民年滿三十歲以上。有左列情形之一時不得選舉或被選為議員：

（一）品行悖謬，營私武斷者；

（二）曾處監禁以上之刑者；

（三）營業不正者；

（四）失財產上之信用，被人控實尚未結清者；

（五）吸食鴉片者；

（六）有心疾者；

（七）身家不清白者；

（八）不識文字者。

其第一、三、七各項意義實至空泛，政府大有操持餘地也。又有左列情形之一者其選舉權或被選舉權即予停

止：

(一)本省官吏或幕友；

(二)常備軍人及徵調期間之續備，後備軍人；

(三)巡警官吏；

(四)僧道及其他宗教師；

(五)各學堂肄業生。

現任小學教員其被選舉權停止。

(三)權力——諮議局之權力凡有左列八項：

(1)審議權，凡左列各事件均須經其議決；

(一)本省行政之興、革，

(二)預算，

(三)決算，

(四)稅則及公債，

(五)省所擔任義務之增加，

(六)省單行章程、規則之增删或修改，

(七)權利之存、廢。

其議案應由督、撫先期起草，於開會時提議；但除第(二)(三)兩項外，諮議局亦得自行草具議案。諮議局議定可行事件，呈候督、撫公布施行，督、撫有異議時應說明理由交諮議局覆議。覆議後不變原議時督、撫得將全案咨送中央資政院核議，定其可、否。諮議局非有議員過半數出席不得開議；非有出席議員過半數贊同不得議決，可否同數時取決於議長。

(2)建議權，諮議局得「指陳通省利弊」。

(3)答覆諮詢權，卽答覆督、撫及資政院之諮詢，亦義務也。

(4)選舉資政院之議員，因資政院二百名議員半數由各省諮議局選出也（此外宗室王公世爵十六名，滿、漢世爵十二名，外藩王公世爵十四名，宗室覺羅六名，各部院衙門三十二名，碩學通儒十名，納稅多額者十名）。

(5)公斷本省自治會之爭議。

(6)收受自治會或人民之建議。

(7)詢問權：諮議局於本省行政事件及會議廳議決事件如有疑問得呈請督、撫批答，若督、撫認爲須守祕密時可將大概告知。

(8)糾彈權——本省官紳如有納賄及違法事件諮議局得指明實據呈候督、撫查辦。

民主制度中，立法及審議、決策之民選議會，所以控制政府者也，諮議局一面受制於督、撫，一面受制於資政院，蓋稍有民主之意而已。又各國議事機關例無層次序級，司法機關於訴訟雖有序級而各級法院並不互相統轄，序級嚴明者只單一制下之行政政府而已；然諮議局則受資政院之節制，則甚奇也。

民國成立，各省諮議局改爲臨時參議會，政府一面謀設省議會以代之。元年九月四日大總統公布省議會議員選舉法，十月二日公布其施行細則，二年四月二日復公布省議會暫行法。立法工作完成後各省隨卽成立省議會。惟成立不久，不幸於三年二月二十八日各省省議會悉由大總統袁世凱下令解散。袁氏敗死，新任大總統黎元洪復於五年八月十四日通令各省行政長官於十月一日重新召集省議會，至是各省省議會一律恢復，至依國民政府制定省政府組織法遂告終止。玆略述省議會之組織、選舉及職權如左：

(一)組織——元年九月二十五日政府曾規定各省第一屆省議會議員之名額，經省議會暫行法追認有效，其所定如下：直隸一八四名，奉天六四名，吉林、黑龍江、新疆各四十名，江蘇一六〇名，安徽、湖南一〇八

名，江西、四川各一四〇名，浙江一五二名，福建九六名，湖北一〇四名，山東一三二名，河南一二八名，山西一一二名，陝西八四名，甘肅五六名，廣東一二〇名，廣西七六名，雲南八八名，貴州五二名，較諮議局議員有加。省議會設議長一人，副議長二人，均由議員互選之。議員、議長、副議長均任期三年。

(二)選舉——省議會議員之選舉規定於元年九月四日之省議會議員選舉法。議員由複選法選出，分初選舉與複選舉；初選舉以縣爲選舉區，複選舉合若干初選區爲選舉區。凡有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲以上，在選舉區內居住滿二年以上，具有左列資格之一者均爲選民：

(一)年納直接稅二元以上者，

(二)有值五百元以上之不動產者，

(三)在小學校以上畢業者，

(四)有與小學校以上畢業之相當資格者。

選民無須爲本省人民，且年齡定爲二十一歲以上，自較諮議局議員之選民條件爲低。教育與財產之限制亦較前爲寬。凡有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者有當選爲議員之資格，亦較諮議局者爲低。但省議會與諮議局議員當選資格，除年齡而外，並無其他要求，意必具選民資格可無疑也。有左列情形之一者選舉權及被選權均應取消：

(一)褫奪公權尚未復權者，

(二)受破產之宣告確定後尚未撤銷者，

(三)有精神病者，

(四)吸食鴉片煙者，

(五)不識文字者。

各項情形均甚明確，誠較諮議局規定爲進步矣。有左列情形之一者選舉權及被選舉權即予停止：

(一)現役陸、海軍人及在徵調期間之續備軍人，

(二)現任司法官吏，

(三)現任本省官吏及巡警，

(四)僧道及其他宗教師。

小學校教員及各學校肄業生之被選舉權亦停止。辦理選舉人員(監察員除外)停止於其選舉區內之被選舉權，又承攬本省工程之人及承攬本省工程之公司辦事人停止於本省之被選舉權。

投票用無記名單記法，即每票只書被選者一名，而不書選舉人自己姓名。議員名額之分配，每屆由總監督以該省議員之名額除全省選舉人之總數，視得數多寡，定每選舉人若干名得議員一名。再以此數分除各覆選區選舉人數，視得數多寡，定各該覆選區應出議員若干名。茲舉吉林省為例。假使該省選舉人總數為一百萬。該省議員名額為四十。以四十除百萬，得二萬五千，即每二萬五千選民得議員一名。又假設吉林全省分為四個覆選區，各有選民三七五、○○○，二五○、○○○；二○○、○○○及一七五、○○○人。以二五、○○○分除此四數，則得「十五」、「十」、「八」、「七」四數，即四覆選區分別所出議員之數目。若一覆選區之選舉人數不足選出議員一名，或選出若干名之外尚有餘數，致議員選出不足定額時，則比較各覆選區餘數多寡，將餘額依次歸餘數較多之覆選區選出之；若兩區以上餘數相同，則餘額應歸何區以抽籤定之。初選當選人之名額，定為議員名額之二十倍；其分配由總監督以其覆選區應出初選及當選人之名額，除全區選舉人總數，其得數即為選舉每一當選人之選民人數。再以此數分除各初區選舉人數，其得數即為該初選區應出初選當選人之人數。茲以上述吉林省應出議員十五名之覆選區為例，該覆選區應出之初選當選人則為三百人。該區選民總數為三七五、○○○，以三百除之，得一、二五○，即每一初選當選人之當選票數。將初選區有選舉人數不敷選出一名或選出若干名之外尚有餘數，致當選人不足定額時，比較各初選區餘數之多寡，將餘額依次歸餘數較多之區選出之。若兩區以上餘數相等，餘額屬於何區以抽籤定之。省議會議員之選舉，以七月一日為初選日

期，八月一日爲覆選日期。

(三)職權——省議會之職權凡有左列六種：

(1)審議權——左列各事項均應經省議會議決：

(一)本省單行條例，

(二)省預算及決算，

(三)省稅及使用費、規費之徵收，

(四)省債之募集及省庫有負擔之契約之訂立，

(五)省財產及營造物之處分及買入，

(六)省公產及營造物之管理方法，

(七)其他依法令應由省議會議決之事件。

省議會議決事件省行政長官應於十日內公布之；公布對省行政長官有拘束之力。省行政長官有異議時可於通過後五日之內聲述反對之理由咨送省議會覆議。於覆議時有出席議員三分之二仍執前議時原案必須公布；不得三分之二附議時則原案即行撤銷，又省議會之議決案省行政長官認爲違法時，得予以撤銷，如省議會不服其撤銷時得赴訴於中央平政院。省議會之審議範圍實爲廣泛，然省行政長官之控制方法亦至爲苛刻，故省議會實際所享審議權力，頗爲有限也。

(2)建議權：省議會於本省行政及其他事件之意見得向省行政長官建議。

(3)質詢權：此權實由議員以其議員資格行使；議員十人以上對於本省行政事項有疑義時得連名提出質問書於省行政長官，限期答覆；如答覆不滿意時並得要求省行政長官親自或派員到會答辯。

(5)糾彈權：省議會發現省行政長官有違法行爲得以三分之二以上之多數同意通過彈劾案於內務部提請國務會議懲辦之；其他省行政官吏有違法納賄等情事時得咨請省行政長官查辦之。

（6）受理本省人民關於本省行政之請願。

上述各項權力除第（3）項外均以會議議決行之。議案之提出須由議員五人以上之贊同。省行政長官有發言權而無提案權。然預算、決算恐必須由省行政長官提出也，會議須有全體議員過半數之出席方能開議，出席議員過半數之同意方可議決（關於彈劾及覆議見前）。省議會之會議，須於會期之中舉行。會期分常年會及臨時會兩種；前者以六十日為限，必要時得再延長至多二十日；後者以三十日為限，不得延長。常年會每年一次，由省行政長官召集；臨時會之舉行由行政長官，或議員半數以上決定之，亦由省行政長官召集。

國民政府成立後，實行以縣為單位之地方自治，省議會遂以撤廢。省議會雖取消，民意之徵納則未嘗廢也。十七年十二月二十七日國民政府公布各省縣舉士條例，令各省省政府甄舉待徵員。各省待徵員之數額，按北京政府時代道之區域，每區一人至二人。省政府甄拔之後再呈請行政院核准轉呈國民政府備案。省政府甄舉省待徵員應由全體委員采訪，或由地方團體推選，提請省政府委員會決定。待徵員須年在三十以上，且須具左列資格之一：

（一）歷辦地方事業，卓著成績，允孚衆望者；

（二）國內外大學畢業有社會、政治學識者；

（三）曾在地方自治機關服務三年以上，著有成績者；

（四）學識豐富，曾有著述者。

但有左列情形之一者不得選為待徵員：

（一）有反對三民主義之言行，證據確實者；

（二）被告為貪官、污吏、土豪、劣紳，經法庭判決有罪者；

（三）曾受刑事處分者（但因從事國民革命而受舊日政府之刑事處分者不在此內）；

（四）虧欠公款尚未清結者；

(五)被國民黨開除黨籍，或受停止黨籍之處分尚未恢復者；

(六)有不良嗜好者；

(七)心神喪失者；

(八)現任委任職以上之公務職員。

待徵員職權有三：

(1)建議權：「待徵員平時得以地方情形建議於省（縣）政府，或呈由省政府轉呈國民政府（條例第十條）。

(2)被詢權，蓋條例第一條云：「國民政府為諮求民隱，厲行興革起見，特飭各省(縣)分別甄舉人士以備詢用。」條文雖未明定備國民政府之詢用，省政府有詢問，省待徵員自亦有答覆之權利也。

(3)參加行政權：「待徵員如有特長者由地方政府酌量選用為籌備地方自治或地方行政人員」(第九條)。條例第十一條限江蘇、浙江、安徽、江西、福建、湖北、湖南、河北、河南、山東、山西、廣東諸省於文到兩個月內甄舉完畢，其餘各省限三個月內甄舉完畢。然各省是否均已甄舉，及甄舉後待徵員成績如何，今俱無考。

二十三年九月三日行政院公布各省(市)捐稅監理委員會章程，於各省（及直隸於行政院之市）設立捐稅監理委員會，由財政部就各省「素孚聲望之公正人士」中遴選委員五人至九人，呈請行政院聘任組織之，均無薪給。其職權如左：

(一)調查境內之苛捐雜稅及徵收情形，

(二)研究境內之捐稅整理辦法，

(三)向本省政府及財政廳陳述本境之捐稅情形及整理辦法，

(四)向行政院及財政部直接陳述本境之捐稅情形及整理辦法，

(五)向監察院舉發境內之違法捐稅及稅務機關人員之違法行爲。

捐稅監理委員會每月至少開常會一次，遇必要時經主席或委員三人以上之聲請得召集臨時會。二十八年二月中央執行委員會決議：「在此發動全民抗戰之際，對於地方財政之維持及推進，應鼓勵後方人士輔助官廳，庶幾事半功倍。凡各省之尚未設立地方捐稅監理委員會者均應於二十八年上半年內，依照院頒章程，分別成立，以輔助財部監察整理事宜。」足見設立尚未未普遍。今省無稅收，此委員會自無設立之必要也。

以上省臨時參議會產生以前之省民意機關。二十七年九月二十六日國民政府公布省臨時參議會組織條例，旋定於十一月一日起施行。十二月二十二日國民政府又公布省臨時參議會議事規則及省臨時參議會祕書處組織規則。二十七年十月二十八日行政院訓令各省省政府限各省臨時參議會於二十八年元旦以前一律成立，但不能成立者亦可呈請行政院准予展緩。事實上各省省政府均已請求展緩。各省臨時參議會成立之日期如左：

二十八年三月十三日——浙江、福建

二十八年三月二十一日——貴州

二十八年四月五日——江西、河南、廣西

二十八年四月十八日——廣東、湖南

二十八年五月一日——安徽、四川、陝西、青海

二十八年五月二十九日——雲南

二十八年六月十三日——湖北

二十八年十月二十八日——寧夏

二十八年十一月十三日——甘肅

二十九年六月二十八日——西康

三十三年十月四日——綏遠

其餘各省臨時參議會均因國難關係展緩成立。茲將省臨時參議會之組織、職權及會議分析於左。

(一)組織

省臨時參議會由參議員、議長、副議長、秘書長、駐會委員會及各審查委員會組成，茲分述之。

(一)參議員

各省臨時參議會參議員均有定額，著於省臨時參議會組織條例所附各省臨時參議會參議員名額表之中，計江蘇、湖南、四川、河北、山東(內威海衞行政區應出一名，該行政區直隸於行政院)、河南、廣東、七省各爲五十名；安徽、湖北兩省各四十五名；浙江、江西兩省各四十名；山西、福建、廣西、雲南四省各三十五名；察哈爾、綏遠、西康、青海、寧夏、黑龍江、熱河各二十名。惟四川省參議員名額經國民政府二十八年四月二十八日增爲七十名，陝西省於三十三年九月二十一日增爲四十名。各省參議員於各該省所屬縣、市住民中遴選十分之六，於曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中遴選十分之四(組織條例第三條)。「每一縣或市所出……參議員至多不得過一人，但所屬之縣數少於二十縣者不受此限制」(同條)。參議院之資格定爲(第二條)年滿二十五歲之中華民國男子或女子，曾受中學教育或同等教育，且有左列條件之一者；

(一)具有各該省之籍貫，幷曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信望者；

(二)有在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上之經驗且著有信望者。

所謂「縣、市公私機關或團體」，二十八年一月行政院據甘肅省政府電呈以「馬」電解釋云：「公者指縣政府及所屬機關，私者指律師、會計師、工程師等事務所經主管官署核准有案者。同條所稱地方團體……以經主管官署核准者爲限。……」第二項資格無省籍限制，可以注意。關於「同等教育」，二十七年十二月(刪電)行政院據河南省政府電呈解釋爲「同等教育係指同等學力而言，就服務經過足以認定，無須有證明文件(二十七年十二月國防最高會議——卽國防最高委員會之前身——議決，九日由國民政府訓令遵行：「關於省(市)臨時參議會推選之法令與指揮進行等事項，應指定行政院爲主管機關」)。關於「文化團體」，二十七年十月河南省

政府會電請行政院解釋，同時福建省黨部亦電請中央執行委員會移函國防最高會議解釋。行政院據請於十二月删電，國院最高會議函由國民政府於十二月九日訓令，答覆如下（二者相同）：「文化團體應包括一切教師、新聞記者、律師、醫藥師、會計師、工程師等人員所屬之團體；學校與報館，自均應視為文化團體（國防最高會議）；任學校教師者應認為合格（行政院）。所謂「經濟團體」二十七年十二月十七日行政院解釋為「指依法設立之農會、商會、工會、漁會及工商業同業公會而言，此外有關經濟事業之團體經主管官署核准設立者亦應視同一律」；又「合作社亦包括在內」。再行政院於二十七年十二月，「效」電據福建省政府電呈規定：「曾在某團體服務二年以上者，現該團體雖不存在，亦得提出候選人。」又省參議員之十分之六係由各該省所屬縣、市住民中遴選，然則設治局之居住有無資格？又住民是否須有本縣、市之籍貫？後一問題，業於二十七年十一月由河南省政府提出，行政院定為「縣、市住民不以本縣或本市籍為限，凡現在該縣、市有住所者均包括之；但有暫時居所之人民不能認為該縣、市之住民；」然所謂「暫時」究以若干時日為限，仍待確定也。又行政院於二十八年一月二十四日據安徽省政府電請指示游擊區縣份參議員候選人提出辦法，規定：「各縣候選人依法應由縣政府提出，凡合於法定資格者並無現時居所之限制」。前一問題實可肯定答覆，因第一，條例僅注意省籍，而行政院亦明令無須縣、市籍貫，則設治局自無例外之理；第二，在法律上，設治局之地位與縣、市相等。

關於參議員資格之消極限制，僅有一項規定（組織條例第十六條），即「現任官吏不得為省臨時參議會參議員，但辦理地方自治人員及學校人員不在此限。」此條行政院並於二十七年十二月及二十八年一月及二月為左列各項解釋（按實際上上述規定及下列解釋均有例外）：

（1）「自治人員，為依組織法由人民選舉之各級自治人員，或依國防最高會議制定黨政關係與下級機關改造案內規定之區參議員、鄉長與首事；而政府委任之區長、聯保主任、保長甲長、並不包括在內。」（二十七年十二月）。

(2)「公立學校校長爲公務員，應不准提充候選人；但公立學校之其他職員及教員，應可膺選。」(二十七年十二月）。

以上係根據貴州省政府之呈請。

(3)「機關組織法規定所無之人員，如參議，諮議及服務員等，應不受該條例第十六條之限制，其銀行之董事、監察人員由現任官吏兼任者亦同」（二十七年十二月根據福建省政府之呈請）。

(4)「黨務工作人員並非官吏……，其由縣政府聘任之財務委員會委員長（後改稱主任委員），委員等亦同」（二十七年十二月二十六日據江西省政府呈請）。

(5)「各縣自衞團副司令原應以軍訓教官兼任，顯屬一種官吏，其非軍訓教官兼任而由地方人士遴充亦同」（二十八年一月七日據河南省政府電）。

(6)「賑濟委員會委員除簡任者外，其聘任委員係名譽職，並非現任官吏，各地方賑濟會委員亦係聘任職，均不應受省臨時參議會組織條例第十六條之限制」（同日據福建省政府電）。

(7)「中央各機關疏散人員（按原電呈指明立法委員及監察委員）原職並未解除，仍應受省臨時參議會組織條例第十六條之限制」（同月九日據河南省政府電）。

(8)「國民大會產生之代表，如資格相符，得爲參議員候選人」（同月十六日據陝西省政府呈）。

(9)同月三十一日，據陝西省政府電稱：「查本省墾荒委員會、合作委員會、農礦工商調整委員會、水利經費保管委員會及各縣各種委員會委員與戰時物產調整處、戰時煤炭統制運輸調整處人員，雖係政府聘任或委任，但論其性質或備以咨詢，或因戰時需要臨時設立，其委員及該項機關人員，多爲無給職，在中央亦未有官階、官等，是否應受省臨時參議會組織條例第十六條之限制，乞電示遵」，行政院電示應不受限制。惟上列人員究以臨時機關抑以無給爲準，頗爲含糊也。且臨時機關之官吏即非官吏，似有未合也。

(10)私立學校校長可被選爲參議員（同年二月十八日據廣東省政府電）。

二十九年十一月行政院又通令規定各省臨時參議會參議員不得兼任國民參政會參政員。三十三年四月行政院「寅養一」電復規定省參議員不得兼任縣臨時參議會參議員（據江西省政府電請）。（按蘇浙各級議員可互兼。）

省參議員，雖無明文規定，當可依我國一般公法原則，視為公務員。公務員任用法（二十二年三月國民政府公布，二十四年十一月十三日修正，二十六年一月二十六日再修正）第六條規定：

有左列各款情事之一者不得任用為公務員：

（一）褫奪公權者（刑法第三六條，褫奪公權者不得為公職候選人），

（二）虧空公款者，

（三）曾因贓私處罪有案者，

（四）吸用鴉片或其代用品者。

然則有此四項之一者，當不得選為參議員也。

參議員之選定權居於國防最高委員會（組織條例規定為國防最高會議，即國防最高委員會之前身，二十八年三月十八日國民政府訓令省、市臨時參議會組織條例中所規定關於國防最高會議職權概由國防最高委員會執行）。候選人之提薦分兩種：（一）由省縣、市住民中遴選之參議員候選人由每一縣、市政府提薦二人，送呈省政府，提薦前應徵詢該縣、市黨部及地方團體之意見，以資參考。（註一）所謂地方團體，據二十七年十二月行政院之解釋，係指法定職業團體而言，其他人民團體不包括在內。又據同次解釋，縣、市黨部及地方團體之意見應各自會商決定之後以書面表示之。（二）由曾在本省重要文化團體或經濟團體服務二年以上之人中遴選之參議員其候選人由省政府及省黨部聯席會議決定之，其名額為該類參議員數額之二倍。兩類候選人由省政府彙集後編成名單呈送行政院轉達國防最高委員會決定參議員之人選（以上第四條規定）。國防最高委員會尚可於省政府呈送之名單以外直接於各省具有當選資格之人中選定，惟如此直接選定之參議員不能超過各該省參議員總額十分之二（第五條）各省參議員之名單由國民政府分別公布。

參議員之任期定爲一年，但可由省政府呈准行政院延長一年（第十一條）。事實上各省參議員任期有延長至今日者，則凡有五六年矣。至各省第一屆臨時參議會除河南省於二十九年八月八日改選外，餘均全體延任一年。三十年四月十四日國民政府將「延長一年」之規定修改爲「必要時得延長之」。同年六月三日浙、黔、粵、川四省，十二日閩省臨時參議會全體參議員均再延任一年。各省臨時參議會改選，至三十一年九月方行開始，改選以後之臨時參議會爲第二屆，以前未改選之時，均屬第一屆。（註二）茲將國民政府公布各省第二屆臨時參議會日期如左：

廣西、寧夏——三十一年九月十九日
浙江——三十一年十一月二日
貴州——三十一年十二月二十九日
江西、湖南、陝西、福建——三十二年二月二十三日
四川——三十二年四月二十九日
雲南——三十二年七月十三日
甘肅、廣東、河南——三十二年七月十四日
安徽——三十二年七月二十六日
西康——三十二年八月二十三日

廣西省第三屆參議會議長、副議長、參議員業於三十三年十月四日選定，其餘各省第二屆參議會均在任中，第三屆尚未選定也。

參議員爲無給職，但開會時應得旅費（第十九條）。二十八年一月行政院「馬」電指令甘肅省政府規定旅費不獨指出席會議來往川資，且包括會期內之生活費；如係駐會委員，更包括駐會期內之生活費；如兼議長、副議長，又包括公費。同年四月二十七日行政院又規定川資及生活費以每日國幣八元爲限，但川資得視各省交

通情形由各省省政府酌予增加。至若參議員特別補助之有無暨多寡各省於預算範圍之內，似可自由決定也。

行政院依國防最高委員會之議決，於二十八年三月十五日訓令各省省政府，規定各省臨時參議會加設候補參議員，其名額爲參議員二分之一。候補參議員自須具備參議員之資格，無用解釋；其任期依一般公法原則當以補足所遞補之缺額參議員者爲限。候補參議員之選定手續並無明文規定，實際情形則係與參議員同時由國防最高委員決定並同時與參議員由國民政府公布。至候補參議員是否亦分兩類及不同類者可否遞補，均無規定也。

「參議員在會場內得自由發表言論，不受會外之干涉；但在會場外發表之一切言論、文字，仍受一般法律之限制」（議事規則第八條），此參議員所享言論特殊自由權也。其他特權並無明文授與。一般國家議會之議員在開會期內除現行犯外不受逮捕、審問、拘禁，省臨時參議會參議員可否依照法理引用，頗可討論也。參議員應共同負責維持會場秩序（第三十三條）其有違反議事規則及會場秩序者議長得予警告或制止，情節重大者經會議之議決並得停止其出席（第三十四條）。「參議員在會場之席次依抽籤定之」（第六條），以免混亂也。

（二）議長及副議長

省臨時參議會組織條例第十七條規定：「省臨時參議會置議長、副議長各一人，由行政院就各該省參議員中遴選，提請國防最高會議（其後國防最高委員會）決定之。」議長之職權如左：

（1）關於組織者：

（1.）任命祕書處之祕書（組織條例第二十條第二項）。

（2.）經祕書長之呈請任命祕書處其他職員（祕書處組織規則第六條第二項）。

（3.）設置特種委員會（議事規則第九條末項）。

（4.）擬定各項審查委員會之人數、人選、及召集人，提交參議會會議討論並通過（議事規則第十一條第

一項）。

（2）關於議事之權：

（1.）爲參議會會議之主席（組織條例第十八條）（然議事規則第四條規定爲得爲主席，故與條例不合，二十八年二月十二日行政院據江西省政府電呈，訓令規定應以條例爲準）。

（2.）編定及變更議事日程（議事規則第十九及二十一條）。

（3.）將議案發交審查委員會審查，並提出審查報告於會議（第十六及第十九條）。

（4.）將省政府之施政報告列入議事日程，移付討論（第二十八條）。

（5.）決定議案表決之順序及表決方法（第二十五條）。

（3）對於參議員之控制權：

（甲）討論之時：

（1.）參議員須將姓名，席次書面或立起報告議長，經議長許可後方可發言（議事規則第二十二條）。

（2.）增減參議員之發言時間及次數（第二十三條）。

（3.）參議員對省政府省之報告有疑義而欲發問時須經議長之許可方能爲之（第二十六條）。

（乙）非討論之時：

（4.）參議員對於省政府有詢問時應書面請求議長轉達（第二十八條）。議長固無必須轉達之義務，然詢問對象既爲省政府，議長自無拒絕或延宕必要也。

（丙）懲戒權：

（5.）「參議員於會議時如有違反本規則，妨害秩序之情事議長得予以警告或制止之；……」如情節重大者議長得提經會議議決後停止其出席（第三十四條）。

（4）關於指揮之職權：

(1.)「省臨時參議會之議案、詢問案及其他文件由祕書長呈經議長核定後始得對外發表」(議事規則第三十二條)。

(2.)「省臨時參議會之開會、休會及散會由議長宣告之」(第五條)。

(3.)指揮祕書處辦理參議會一切事務(組織條例第二十條第一項)。

(4.)對外代表參議會，此權雖無明文規定，議長實際已享有也。

第一類第(3)項，及第二類第(2)項之權力會議決議亦能行使，第二類第(4)項之權力參議員三分之一以上同意亦能行使，餘皆議長獨有之權力也。

副議長僅有一項法定職權，即議長因故缺席時代理議長充任會議之主席。其餘議長各權副議長事實上自可協助行使，惟須以議長名義出之耳。

(三)駐會委員會

組織條例第十四條設有駐會委員會之規定，蓋仿諮議局前例也。駐會委員會於參議會休會期間設置，委員為五人至九人，但參議員總額未超過三十名時不得超過五名，均由參議員互選。四川省臨時參議會曾要求增加其駐會委員至十一人，二十八年七月二十二日國防最高委會予以核准，他省當可援例也。江西省臨時參議會不於每次開會時選舉駐會委員，而於第一次會中將全體參議員分配輪流充任各次休會期間委員，二十八年九月五日行政院亦明令核准。惟通常各省臨時參議會駐會委員會均於每次大會終了時選出，至下次大會即行消滅。

根據組織條例之規定，駐會委員會之職務凡有兩項；即(一)於參議會休會期間聽取省政府各種報告，(二)觀察省政府實施參議會決議案之情形。實際上各省臨時參議會駐會委員尙代表參議會出發各地視察，或協助省政府推行各項公務(例如宣傳兵役、糧賦，推行教育等。)廣西臨時參議會駐會委員尙協同祕書處整理大會之議決案。駐會委員會為參議會之委任機關，其工作經過須向參議會報告。清季各省諮議局常駐議員無定職，其

工作須由議長特別委任（見諮議局章程第十二條），如議長不加委任即無可作爲矣，視省臨時參議會駐會委員會爲輕微也。又各省督、撫可以召集各該省諮議局常駐議員至會議廳「以備詢考」（同條），省政府對臨時參議會駐會委員會則無此權，則臨時參議會常駐委員又較諮議常駐議員爲獨立也。

（四）審查委員會

省臨時參議會議事規則第九條規定，省臨時參議會設置各項審查委員會。並規定審查委員會分爲兩種：第一爲經常必須設立者，可名之爲「常設審查委員會」；第二爲審查特殊事項而臨時設立者，可名之爲「特設審查委員會」。常設委員會定爲三種，分別名爲第一、第二及第三審查委員會。第一審查委員會審查關於民政、自治、保安等事項之議案；第二審查委員會審查關於財政、經濟建設等事項之議案；第三審查委員會審查關於教育、文化等事項之議案。其分配事務第三種似嫌稍輕而第二種似覺稍重也。特設審查委員會之設立由議長決定，或由大會決議（議事規則第九條第二項）。各常設及特設審查委員會之人數、人選及召集人均由議長擬定，提交大會通過（議事規則第十一條）。審查委員會之數目宜有相當限制，蓋各省臨時參議會參議員平均約止三十人，數多則不敷分配也。必使一參議員參加數委員會，精力分散，亦難審查滿意也。

審查委員會開會無法定人數之規定，任何人數出席均應開會（議事規則第十二條）；但其議決則須出席人數過半數之同意方能成立（第十三條）。「如有必要召集人應將少數人之意見一併報告」（同條）。此項必要，誰爲決定？意者除召集人外，議長及大會均有權力也。議案付委與否，由議長決定，故審查委員會之職務實完全由議長賦予也。審查委員會開會之時又可邀請省政府派員列席發表意見（第十五條），此項邀請自可由召集人或委員會決定之。審查委員會之議決（有必要時應連同少數人之意見）草成書面報告交還議長，再由議長提出大會討論。議長可否擱置，並無明文規定，誠堪研究也。

（五）祕書處

組織條例第二十條第一項規定省臨時參議會祕書處。祕書處置祕書長一人，由國民政府簡派之；又置祕書

一人或二人，由議長派充之（同條第二項）。依祕書處組織規則，祕書處設議事及總務兩組（第五條），每組置主任一人，得由祕書兼任；組員二人至四人，辦事員三人至五人，均由祕書長呈請議長派充（第六條）。各職員除常川駐會辦事者外，以向省政府各機關調用爲原則，其常川駐會人員不得超過祕書處職員總額三分之一（第十條）。此外，祕書處尙得酌用雇員（第九條）。

祕書處之職務即其所屬兩組之職務，規定於組織規則第七條及第八條，茲將原條抄列於左：

第七條　議事組掌左列事項：

（一）關於編製議事日程及會議紀錄事項，

（二）關於各種議案關係文件之編集事項，

（三）關於提案、決議案及審查報告整理之協助事項，

（四）關於會議及各審查會（按即審查委員會）開會之準備及通知事項，

（五）關於參議員出席、缺席、表決計數及其他協助議事日程進行中一切事項，

（六）關於新聞之發表及新聞記者之接洽事項。

第八條　總務組掌左列事項：

（一）關於文、電之收、發、撰擬、繕、校、編、譯及保管事項，

（二）關於典守印信事項，

（三）關於參議會預算、決算之編製事項，

（四）關於款項出、納事項，

（五）關於一切布置事項，

（六）關於物品購置及保管事項，

（七）關於出席、列席、旁聽等證章之製發等事項，

(八)關於參議員報到之登記事項，

(九)關於印刷事項，

(十)關於會議時之一切警衛事項，

(十一)其他庶務事項。

祕書長之職務有四：(一)監督並指揮祕書處全體職員(組織規則第三條)；(二)於參議會每次會議開會時報告前次會議之紀錄(議事規則第三十一條)；(三)列席參議會之會議(第三十條)；(註三)(四)參議會之議案、詢問案及其他文件發表前呈請議長核定(見前)。凡此四項爲祕書長之權力，亦爲其義務。除第(一)項外，皆無自由裁酌之餘地。「祕書長應由國府簡派，不宜以參議員兼充」(二十八年一月二十七日行政院指令福建省政府並通令各省政府)，惟「不宜」是否「不應」，尚可研究也。(註四)又「祕書長及其他常川駐會之專任職員應照給薪津，其數目由省政府斟酌地方情形商同議長決定」(同日行政院指令河南並通令其他省政府)。

(二)職權

省臨時參議會之職權凡有左列三種：

(一)決議權——一省政府重要之施政方針，(註五)於實施前應提交省臨時參議會決議；但在省臨時參議會休會期內遇有特殊緊急情形須爲緊急處置時，應呈行政院核准，並應於省臨時參議會次期集會時報告於省臨時參議會」(組織條例第六條)。除省政府提出之重要施政方針外，省臨時參議會亦可基於本身之提議通過決議送交省政府執行(第七條)。所謂省政府之重要施政方針當然包括預算案及其他財政案及各項行政計劃，但無一定之解釋。省臨時參議會之決議省政府有執行之義務；如省政府認爲不能執行時，應提交覆議，其提出時間，不得逾過次期集會休會以後(第八條)。覆議時如有出席參議員三分之二贊同原案，或對原案加以修正時，省政府必須執行之，不得再交覆議。但省政府仍有困難時，呈准行政院以後，尚可拒絕執行。故臨時參議會之決

議權至爲薄弱。事實上參議員之選定初選由省政府決定（見前），則省政府固已控制於先矣。

（二）「省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權」（第九條）。省政府之施政報告可以書面提出，或以口頭爲之；其以書面提出時，參議會仍可請求省政府主管長官列席說明（議事規則第二十六條）。實際上各省省政府之施政報告除口頭申述外，復以書面送致。「省政府之施政報告經議長之決定或出席參議員三分之一之要求應列入議事日程移付討論」（第二十七條）。（註六）

（三）選舉國民參政員——依三十三年九月十六日國民政府修正公布之國民參政會組織條例第三條之規定，國民參政會參政員總額爲二百九十名，其中一百九十名（按依三十一年三月十六日修正條例總額爲二百四十名，其中一百六十四名）由曾在各省及直轄市公私機關、團體服務三年以上著有信望並由各該省、市籍貫之人員中遴選。復依第四條之規定，此類參政員「由各省、市臨時參議會用無記名連記投票法選舉之，以得票較多者爲當選。政府召集國民參政會時各省、市臨時參議會如在休會期間且因例會期尚遠不能於國民參政會召集期限完成前項選舉時其選舉得以通信方式行之。」（註七）

（四）督察權——省臨時參議會爲民意機關，依各國民意機關通例對於省政府實有督察之權力與責任。例如雲南省臨時參議會曾於三十二年冬派遣考察團赴各縣考察，其意蓋以各縣爲省政府所屬，亦以觀察民風政俗以促醒省政府注意耳。又二十九年十二月三十一日行政院所頒肅淸煙毒善後辦法第三條規定云：「在未設有臨時參議會之省、市政府得呈經中央核准設立禁煙委員會，由各省、市黨部及地方公法團體推定人員共同組織之，負督察檢舉各該省、市肅淸煙毒之責」，已承認臨時參議會之督察權矣。

以上爲省臨時參議會以其本身名義行使之職權。此外，「省臨時參議會參議員於開會時有依議事規則向省政府提出詢問之權」（組織條例第十條）。參議員之詢問有兩方面：第一，參議員對省政府之施政報告發生疑義時可以提出詢問（議事規則第二十六條）；第二，參議員對於省行政任何方面可以提出詢問（第二十八條）。第一種詢問係以口頭爲之，並須經議長之許可；第二種詢問須以書面爲之，並須參議員三人之連署，由議長送

交省政府定期答覆。省政府之答覆得以書面或口頭爲之，但有祕密性者得不爲答覆（第二十九條）。參議員對省政府之答覆不滿時尙可應用第一種詢問。參議員又往往依省政府之請求或委託，協助省行政，惟非法定職權也。

（三）會議

省臨時參議會及參議員之法定職權均係於臨時參議會會議中行使。省臨時參議會之會議須於其會期中舉行。省臨時參議會每六個月開會一次，故年有常會兩次；省政府認有必要時尙可召開臨時會（組織條例第十二條）。常會及臨時會之會期均爲兩星期，惟省政府認有必要時可予延長（同條）。參議會之會議須有參議員過半數之出席方能舉行（第十三條）。「省政府主席、祕書長、各廳長及省政府委員得出席於省臨時參議會，但不參加其表決」（第十五條）。（註八）省臨時參議會主要之職權厥爲決議，會議之工作要亦在通過決議。決議之通過包括提案、討論及表決三段，略述其經過如左：

（一）提案——提案之方式凡有四種：

（1）重要施政方針由省政府提出（前見），

（2）參議員提案，

（3）臨時動議，

（4）請願。

參議員之提案應有參議員五人之連署（議事規則第十八條），即由提案發動人署名外，尙須參議員四人連署，方能成立。臨時動議應於一議案未開議前或議決後提出，須參議員總額三分之一連署方能成立（第二十條）。提案進行於會議之前，故皆排列於議事日程之中；臨時動議進行於會議舉行之時，故尙未列入日程也。根據實例，請願發動於人民或人民團體及各縣參議會，其辦法並無法律規定，是否需要參議員介紹或由議長列入議事日程，不得而知也（提案內容以與省政及抗戰有關者爲限，並不得抵觸三民主義——第十七條）。

(二)討論——提案視議長之意向逕付討論，或發交審查委員會審查後再付討論（見前）。討論之次序依準議事日程，其編製當由祕書處議事組依議長及祕書長之指揮爲之。議長之決定或會議之決議均可變更議事日程（議事規則第二十一條）。「省臨時參議會之會議公開之，但經議長之決定或會議之決議得宣告開祕密會」（第七條）。討論時參議員須先以書面將席次、姓名報告議長，或起立聲稱議長並報告席次，經許可後始得發言」（第二十二條）。關於發言時間、提案人（當包括連署人在內，因一人不能提案也）不得過十五分鐘，其他發言人不得過十分鐘；發言時間議長得酌予延長或縮短（第二十三條第一項）。又每參議員對同一議題（自非議案）發言僅以兩次爲限，必要時議長可限定一次，或特許增至兩次以上（同條第二項）。至於議案之修正，必須參議員五人之連署（如係書面提出）或贊同（如係口頭提出）方能成立。凡此皆討論時對於參議員之限制，其功用約有數端，如避免感情激發，促成議案成立，平均發言機會等是也。除參議員外，省政府主席、委員、祕書長及各廳處長均能發言，惟有無限制，尚無規定耳。

(三)表決——議案討論完畢即行表決。表決需要出席參議員過半數之贊同（條例第十三條），其方式或爲擧手，或爲起立，或爲投票，由議長斟酌採用之（議事規則第二十五條第一項）。「討論終結時如有數種意見，其表決之順序由議長決定之」（同條第二項）。議案經表決通過即行成立，無須省政府同意。但議案成立之後省政府尚可提交參議會覆議，覆議如未通過即行撤銷，覆議通過後行政院尚可根據省政府之呈請將其撤銷（見前）。覆議未通過或撤銷前原決議是否仍須執行，及撤銷有無追溯效力，皆不克確考。

三十三年十二月五日國民政府公布省參議會組織條例及省議員選擧條例，三十四年七月一日起施行。三十四年十一月二十七日行政院復制定省參議會議事規則及省參議會祕書處組織規則。茲準以上各種規章分析省參議會之組織、職務及會議如左。

(一)組織

省參議會由議長、副議長及參議員組成，並置祕書處辦理其日常事務性工作。爲進行其法定職務，省參議

會又有主席、駐會委員會及審查委員會，均由其組成份子分別充任。議長、副議長、參議員及祕書處職員均爲國家法定職務，主席及各委員會人選則純爲省參議內部之職務。國家法定職務，須對國家法律負責，並受國家法律之制裁；省參議會內部之職務，則止對省參議會負責，不受國家行政法令之管束也。又前一類職務爲獨立的，後一類職務則爲附從的。此種組織上及職務上之區別，於任何國家之任何代議機關無不存在，雖以往學者無人討論，然其事至爲重要，實不容忽視也。惟獨立的職務不必較附從的職務更重要；因獨立與附從乃法律上之對立，而職務之重要與否則爲事實問題。就事實而言，常駐委員會、各審查委員會皆較祕書處更爲重要也。今將各部分分別論之。

（一）參議員——省參議會以議長、副議長及參議員爲組成部分，然議長及副議長均自參議員中產生，故組成部分中，參議員實爲基本部分。從此觀點而論，則謂省參議會由參議員組成固無不可也。省參議會組織條例第一條第一項云：「省設參議會，由縣、市參議會選舉省參議員組織之」，卽關此意。「前項省參議員名額每縣、市一人」（同條第二項）。由上規定，又知省參議會參議員之人數及其產生方法。各縣、市人口互異，尤以市人口爲衆，故省參議員之選舉並不直接以人口爲準。然間接仍以人口爲標，因縣之區分，實以人口爲一重要因素也。又省參議會中，無職業選舉之參議員，全數均依地域選舉。再省參議員非直接由省公民選舉，而間接由各縣、市參議會選舉。基此種種而論，省參議員之選舉方法尚未充分民主化，初行尚可取其便利，以後誠須改進也。省參議員由各縣、市參議會選舉，必須各縣、市參議會成立，然後省參議會方可成立。事實上，條例施行之時，全國各省之中，僅不爲敵軍佔領之部分方能成立縣、市參議會，而此一部分之各縣、市尚有若干未成立者也。於此發生兩項問題：卽須一省中之各縣、市參議會全數抑或一定比率成立後方可成立省參議會？及如非全數，則尚未成立參議會之縣、市須否及如何選舉其省參議員？理論上，前一問題解決之後，方可答覆後一問題。惟組織條例僅就後一問題規定「在參議會尚未成立之縣、市，其省參議員之產生辦法由行政院定之」（第二條），而對前一問題反未慮及。惟行政院基此規定則於三十四年六月二十九日先規定一省之縣、市參議

會成立過半數時卽成立省參議會，並促各省省政府督促各縣、市參議會早日成立；同年七月十三日再規定：「省參議會組織條例第二條所載未成立參議會之縣、市其省參議員應由縣、市臨時參議會選出。」「省參議員任期二年，得連選連任」（組織條例第五條）。「省參議員得由原選舉之縣、市參議員過半數之出席，出席人數三分之二議決罷免之」（第六條），此項罷免不必基於任何理由。「省參議員於任期內因故（案包括罷免在內）去職時，由該縣、市候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期爲限」（第七條）。所謂「依次遞補」，必須每一縣、市之省參議員候補當選人有二人以上，否則一人不必「依次」。惟依省參議員選舉條例第二十一條之規定，候補當選人之名額與當選人相同，每縣、市當選之省參議員止一人，故候補者亦止一人。當一省參議員去職時，卽由其候補之一人遞補也。

關於參議員之選舉，悉由省參議員選舉條例補充規定。關於省參議員之被選資格，該條例規定：「中華民國公民，年滿二十五歲，在各該省內居住一年以上，經省縣公職候選人考試法所定甲種公職候選人試驗或檢覈及格者，得被選爲省參議員」（第一條）。依此規定，省參議員不但無須爲選出之縣、市公民或居民，並無須爲其省之公民或居民；惟旣由縣、市參議會選舉，實際上非本縣之公民不可也。至我國公民之資格，法律上亦有規定，國民政府於十八年九月十八日公佈（十九年七月七日修正）鄉鎮自治施行法，始於其第七條規定公民之積極及消極資格，十九年五月二十日公布市組織法，於第六條有同樣之規定。二十五年六月二十七日內政部公布公民宣誓登記規則，其第三條將公民之消極資格略事補充。最後，縣各級組織綱要於二十八年九月十九日公布，公民資格再予修正。綱要第六項云：「中華民國人民，無論男、女在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上，年滿二十歲者爲縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權」（第一段），但有下列情形之一[illegible]不得爲公民：（一）褫奪公權者，（二）虧欠公款者，（三）曾因贓私處罰有案者，（四）禁治產者，（五）吸食鴉片或其代用品者（後段）。市公民當比照此項規定辦理。凡爲縣、市公民者卽爲國家公民。有公民資格尙須經過公民宣誓，否則仍非公民。選舉條例第一條規定之四項資格，爲被選省議員之積極資格。但條例未規定消極不

能被選之情形。惟有下列之一者停止其被選舉權：(一)現任公務員，但各級學校校長不在此限；(二)現役軍人或警察；(三)現在學校之肄業生（第二條）。停止非否認，存在而不使之生效耳。但一俟停止原因消失，仍可被選也。關於現任公務員之停止被選，各省中有特定變通辦法者，卽准於當選後辭去本職，此項變通，實與上述規定不合。至於公務員之意義，我國行政法尙未確定。依銓敍法規之規定，止政府任命人員爲公務員。但最廣義之公務員，爲依法執行公務之人員，包括各級民意機關之代表及民選之行政（按行政爲執行公務之意）人員在內。停止省參議員被選舉權之公務員，究爲何種意義下之公務員，應有明確決定。就立法精神言，停止被選權之公務員，顯指政府任命之官員而言，因其職務性質爲服務政府，顯然與民意機關之立場互異也。觀各級學校校長之免於限制，此意尤爲明坦，蓋校長雖有經政府任命者，其職務猶爲社會的多於行政的（本書所言行政均爲公務之執行，故司法亦包括在內），接近於人民多於政府也。準此，省參議員之選舉人——縣市參議會參議員，當能被選而不受任何限制。各國間接選舉通例，亦爲如此。然各省之中，有爲相反規定者，應予改正。

「省參議之選舉，以內政部部長爲選舉監督」（選舉條例第三條）；「省參議員選舉事務，由省政府辦理之」（第五條）。事實上，除內政部任全國監督外，國民政府並派各省政府民政廳廳長爲各省選舉監督；各省選舉事務，亦由民政廳代表省政府辦理。各縣、市應出之省參議員選舉人及候選人均由省政府製成名簿，並應於編製之十五日前公告編製之日期（第四條），上項名簿製成，自應分發各縣、市。再由省政府決定選舉日期，並於一個月公告（第六條）。但形式上選舉日期由省政府決定，實際行政院或內政部均可先爲決定，指示省政府遵守。「全省應出之省參議員名額由省政府於選舉一個月以前公告，並製選舉票分發各縣、市具領」（第七條）。於縣、市中省政府或民政廳之行文對象如無特別注明，當爲縣、市政府而非縣、市參議會，故名簿與選票均由縣、市政府具領也。

「縣、市參議會選舉省參議員以縣、市政府爲投票所，用集會方式行之」（第八條）。其「投票、開票事

務由縣、市政府職員任之，並由出席代表互推三人至九人為監察員，在場監視」（第九條）。「投票用無記名單記法行之」（第十三條）。「省參議員選舉以得出席者總額過半數之投票為當選。選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者為當選（第二十條）。所謂出席者之總額，並非縣、市參議員之總額，而為縣、市參議會開會進行選舉時實際出席之人數，但依縣參議會組織暫行條例（國民政府三十年八月九日公布三十二年五月五日起施行）第十四條前段之規定，「縣參議會非有全體參議員過半數之出席不得開會」。得票次於當選人者即定為候補當選人；如次名票數有二人以上相同時，以抽籤決定一人（第二十一條），至由何人抽籤，則未規定。「當選人、及候補當選人名單，應由省政府公告之，並通知各當選人」（第二十二條），「當選人願否應選，應於接到省政府通知後七日內答覆，逾期不答覆者視為願應選。願應選者由選舉監督（按為內政部部長，見前）發給當選證書」（第二十三條）。有下列情形之一時，選舉無效：（一）選舉舞弊，涉及選舉人名簿之人數達三分之一以上，經法院判決確定者；（二）辦理選舉違法，經法院判決確定者（第二十四條）。「選舉無效經法院判決後，應於十日內重行選舉」（第二十六條）。當選人有下列情形之一時當選無效：（一）死亡；（二）資格不符，經法院判決確定者；（三）當選票數不實，經法院判決確定者（第二十五條）。當選無效應如何處置，並無規定。惟當選無效之三項原因中，其第（一）、（二）兩項均止關係當選一人，故可由候補當選人遞補；至第（三）項原因必須連帶牽涉候補當選人，殆非另行選舉不可也。其究應如何處置，似可由法院判決時隨同規定；如法院未予規定，則選舉監督以其監督選舉之權及選舉條例之解釋權（第二十九條——本條例之解釋權屬於選舉監督）可予規定。上述選舉無效及當選無效之事實，應由何方何人提出？誠有研究必要。可予提出者約有下列各方面：（一）行政院或選舉監督，（二）選舉人，（三）落選人，（四）他人。此四方對選舉無效及當選無效之一切原因理論上均提出。但條例止規定：「選舉人確認為選舉舞弊或當選資格不符，或落選人認為應當選者，得提起訴訟，但應於選舉結果揭示後七日內為之」（第二十七條），似若於其他情形之下，縱有選舉無效或當選無效之原因存在，亦不過問者。理當不然。凡有選舉無效或當選無效之事實發生行政院或選舉監督當亦有權向

法院提出訴訟，他人當可以上項事實報告行政院或選舉監督。實際各省省政府或民政廳以行政院或內政部代表之資格對於選舉無效及當選無效有完全決定及處置之權，並不起訴。此種辦法，殊爲不合，蓋其效力已不止選舉條例之解釋，而爲其修正也。而此一實際修正，使政府能以行政程序控制民意機關代表之選舉，實違反各國選舉之通則。「選舉訴訟應先於他種訴訟審判，並以一審終結」（第二十八條），用免遷延也。（註九）

省參議員享有兩項特權。第一，「省參議員在會議時所爲之言論及表決對外不負責任」（組織條例第十七條），此其關於意見之特權。第二，「省參議員除現行犯外，在會期內，非經省參議會之許可不得逮捕或拘禁」（第十八條），此其關於身體之特權。省參議員之基本職務即爲出席省參議會之會議，於會議中發言、表決及詢問。此事爲其義務，亦其權利，法律宜予尊重。但「省參議員對於與本身利害關係之議案不得參與表決」（第十三條），此係一根本上之限制也。此一限制，與發言時間之限制（見後）不同：第一，發言時間事實上必須限制，否則無法進行討論及表決，故表若限制，實爲補助，但此一限制則眞正限制省參議員之表決權利；第二，發言限制之目的，在使每一參議員平均有充分發言之機會，非對發言權之否認，而此一限制則就若干議案否認參議員之表決權。不可不辨。省參議員非政府官吏，因此不支國家薪給，「但在開會期內，（註一〇）得按照地方情形酌支膳、宿及交通費」（第十六條）。但若省參議會會期充實，省參議員勢必無暇治產或操業，則國家誠有供養其生活之必要也。

（二）議長及副議長——「省參議會置議長、副議長各一人，由省參議員用無記名投票互選之」（組織條例第八條第一項）。「議長或副議長因故去職時，應依前項規定補選」（同條第二項）。議長與副議長分別選舉；抑選舉一人，而以票數最多者爲議長，次多者爲副議長，並無規定。惟我國現在各項選舉習慣，則爲後一辦法。又議長及副議長當選之法定票數，亦未規定，似可由各省參議會自行規定也。議長及副議長之職務如左：

關於組織者

(1)指揮祕書處——組織條例第二十三條前段云：「省參議會設祕書處，承議長之命，辦理省參議會一切事務。」此一職務之詳細內容見後述祕書處職掌。

(2)儀式上代表省參議會——此一職務當依一般機關組織習慣而存在。

關於人事者

(3)任命祕書處職員——依組織條例第二十三條後段之規定，省參議會祕書處祕書由議長派充。又省參議會祕書處組織規則第四條第二項之規定：「祕書處職員，除祕書長、祕書之派任應依照省參議會組織條例第二十三條之規定辦理外，餘由祕書長呈請議長派充之。」

(4)控制各審查委員會人事——省參議會議事規則第十八條規定：「各審查委員會之人數、人選及召集人由議長就省參議員中擬定，提交會議通過之。」

關於會議者

(5)召集會議——「省參議會開會由議長召集，第一次開會由省政府主席召集之」（組織條例第十條）。「省參議會每六個月開會一次，每次會期為十日至十五日，必要時得延長之」（第九條）。故正常會議年僅兩次，每年之中，會期不過一月左右。至臨時會議，並無規定。就此情形而論，省參議會誠難發揮其力量也。

(6)優先充任會議主席——「省參議會開會時議長主席，議長有事故時副議長主席，議長、副議長均有事故時由省參議員互選一人為臨時主席」（組織條例第十一條）。「省參議會非有全體參議員過半數之出席不得開議」（第十二條前段）。

(7)接受審查委員會之報告——「各審查委員會審查結果，應以書面報告議長，由議長分別提出會議」（議事規則第二十三條）。

議長及副議長尚有其他關於會務之職務，如編定議事日程（議事規則第七條第一項）等，均包括於第(1)

項職務之中。

議長與副議長實可視一單一職務，因副議長一方協助議長，一方遇議長不克執行職務時執行其職務也。

(三)主席——主席爲臨時職務，其任務主爲主持會議之進行，會議停止則其職務解除。「省參議會開會時議長主席，議長有事故時副議長主席，議長、副議長均有事故時由省參議員互選一人爲臨時主席」（見前）。主席之職務如左：

關於議事者

(1)開會時報告出席及列席人數（議事規則第四條後段）。

(2)「省參議會開會時如出席人不足法定人數，主席或宣告延會，或改爲談話會」（議事規則第五條）。

(3)「省參議會之開會、休會及散會由散會由主席宣告之」（議事規則第二條）。

(4)「開會時應依照議事日程所排定之程序進行，但必要時得以主席之決定或出席人員一人之提議四人附議，經大會表決變更之」（議事規則第九條）。

(5)「省參議員……同時有二人以上發言表示時，由主席指定其先後」（議事規則第二十五條）。

(6)「會議時提案人之說明其發言時間以十五分鐘爲限，但主席得酌量延長或減少」（議事規則第二十六條第一項）。「省參議員對一議案之發言不過超過二次，每次不得超過十分鐘，但經主席特別許可者不在此限」（同條第二項）。

(7)「……議案之表決以出席省參議員過半數之同意行之，可、否同數時取決於主席」（組織條例第十二條）。

(8)每次表決時可、否之人數及議案之通過或否決均由主席當場宣布（議事規則第二十七條第二項）。

(9)「提案得由主席逕付會議討論，或先交審查委員會審查」（議事規則第十五條）。如付委員會審查，應依照議事規則第十六條第一項之規定（見後「審查委員會」）。但「省參議會對於特殊事項得依主席決定

或議會之決議設置特種委員會審查之」（第十六條第二項）。「議案之內容涉及一個以上審查範圍者得交各審查委員會會同審查」（第十七條）。

關於秩序之維持者

（10）「省參議會會議公開之，但主席或省參議員三人以上提議經會議通過時得停止旁聽」（組織條例第十五條）。其最終決定在會議本身。

（11）「會議時非經主席許可不得退席」（議事規則第六條）。

關於行政者

（12）指定列席人員之座位（議事規則第三條）。

（13）「省參議員對於省政府之書面詢問應詳敍事由，向主席提出由主席送請省政府答覆」（議事規則第十二條第一項）。此一職務，爲主席之義務，當不容斟酌考慮也。

（14）「省參議會之議案、詢問案及其他文件由秘書長呈經主席核准後始得發表」（議事規則第三十四條）。主席於審核之時當可斟酌決定發表與否及如何發表並全部或部分發表。

「議案與主席有關者主席應即迴避」（議事規則第二十九條）。主席迴避後當另選臨時主席以代行其職務。至迴避後之原任主席，除受組織條例第十三條之限制外（見前「省參議員」），自可以省參議員之身份參與討論。

（五）駐會委員會

「省參議會休會期間，得設省參議會駐會委員會，由省參議員互選五人至九人組織之，其任務以聽取省政府各種報告及省參議會決議案之實施經過爲限。省參議會參議員總額不滿三十名者駐會委員名額不得超過五人」（組織條例第二十二條）。駐會委員會之任務既限於聽取省政府之工作報告，而其他一切省參議會之職務（見後）概不能行使，故不可視爲省參議會之常務委員會。中國國民黨內部組織，倣蘇聯制度，即採用常務委

員會之辦法——中央執行委員會爲全國代表大會之常務委員會，中央常務委員會又爲中央執行委員會之常務委員會，復有總裁爲中央常務委員會之代表。凡此均爲正常之常務委員會，倘有特殊之常務委員會——中央監察委員會就監察事務爲全國代表大會之常務委員會，中央政治委員會就政治事項爲中央執行委員會之常務委員會，而中央政治委員會亦有一正常之常務委員會，卽國防最高委員會。常務委員會辦法之根本特點卽某一代議機關之常務委員會於該代議機關停止工作之時代理其全部職務。因此，常務委員會辦法可稱爲「多次代議制」，而對比之下英、美、比、法等大多數國家所行之傳統代議制度可稱爲「一次代議制」，其代議機關之職務不能委諸常務委員會代表行使。此一區別，使中、蘇兩國之民主制度與其他國家傳統民主制度形成兩種系統，雖中外學者無人提及，誠堪注意者也。就民主之精神而言，一次代議實較多次代議更近於直接民主，更易代表民意，故一次代議較多次代議更爲民主化。多次代議之民主程度，又決定於下列兩事：(一)常務委員會對代議機關分替時間之多寡，分替時間愈多則民主成分愈少；(二)多次代議之分替次數，次數愈多，民主意味愈淡。若原始代議機關每年僅會議一二月，而以所餘時間多次分替於若干常務委員會，則其結果必徒具民主之名而無民主之實也。

省參議會駐會委員會非省參議會之常務委員會，惟稍具其意而已。故省參議會爲一次代議而非多次代議(一次代議又可以代表之直接抑或間接選舉產生區分其民主之強弱，省參議會乃間接選舉產生，自弱於直接選舉之代議機關)。顧不可因此遂謂省參議會具有高度之民主意味。反之，其民主精神尚遜於多次代議制。何則？多次代議之下代議機關之職務雖分替於一次或多次常務委員會，究竟其職務尚不停頓。今省參議會每年僅開會一月(見前)，其駐會委員會於其休會期間又不能分替其職務，故省參議會之職務，一年之中，陷於停頓之中者凡十一月，則其爲民意機關誠幾希矣。改進之法有二。取消駐會委員會而令省參議會常年開會，此上策也。不得已而求其次，則宜留駐會委員會而使之爲省參議會之眞正常務委員會，倘不離於民主。不然者省參議會徒爲獨裁護符，不如廢之矣。

興安、嫩江、合江、安東、吉林、青海、察哈爾、黑龍江、綏遠、遼北十省轄縣市均不滿二十，興安且僅四縣一設治局，其省參議會有無設置駐會委員會之必要或可能，尚可考慮。

（五）審查委員會

審查委員會凡正常及特種兩類，其人數、人選及召集人均由議長就省參議員中擬定，提交會議通過之（見前「議長及副議長」）。依議事規則第十六條第一項之規定，省參議會設立左列各正常之審查委員會：

第一審查委員會　審查關於民政、自治、保安等事項之議案

第二審查委員會　審查關於財政、經濟、建設等事項之議案

第三審查委員會　審查關於教育、文化等事項

特種審查委員會審查關於特殊事項之議案，由主席決定或議會決議設立之（見前「主席」）。特種審查委員會就其需要當可為臨時的，亦可為經常的，但正常審查委員會則均為經常的也。至所謂特殊事項，當指特殊重要之事項而非特殊類別之事項而言；蓋一切事項無不概納於正常審查委員會工作範圍之內也。

關於審查委員會之工作於省參議會「會議」中論之。

（六）秘書處

秘書處於議長指導之下，辦理省參議會之行政事務。秘書處置秘書長一人，由國民政府簡派，綜理全處事務並監督處內職員；秘書一人或二人，由議長派充，協助秘書長辦理指定事務（組織條例第二十三條，秘書處組織規則第二條）。「秘書處設議事、總務兩組……」（規則第三條前段），「各組置主任一人，得由秘書兼任，主管本組事務；組員二人至四人，辦事員三人至六人，承組主任之命，分辦事務；必要時得酌用雇員」（規則第四條第一項），各員均由秘書長呈請議長派充（同條第二項）。「秘書處職員，除應常川駐會辦事者外，以向各機關調用為原則。（註一二）常川駐會之職員，不得超過本規則所定職員總額三分之一」（第五條）。

祕書處之職掌，即其兩組之職掌，列舉規定於組織規則第三條，其規定如下。

(甲)議事組掌理左列事項：

(一)關於編製議事日程及會議紀錄事項，

(二)關於各種議案關係文件之編集事項，

(三)關於提案、決議案及審查報告整理之協助事項，

(四)關於會議及各審查會開會之準備及通知事項，

(五)關於參議員出席、缺席、表決計數及其他協助議事日程進行中一切事項，

(六)關於新聞之發表及新聞記者之接洽事項。

(乙)總務組掌理左列事項：

(一)關於電文之收、發、撰擬、繕、校、翻譯及保管事項，

(二)關於典守印信事項，

(三)關於參議會預算、決算之編擬事項，

(四)關於款項出納事項，

(五)關於一切布置事項，

(六)關於物品購置及保管事項，

(七)關於出席、列席、旁聽等證章之製發等事項，

(八)關於參議員報到、登記事項，

(九)關於印刷事項，

(十)關於會議時之警衛事項，(註一二)

(十一)其他庶務事項。

「省參議會開會時祕書長列席，並配置祕書及其他職員，辦理會場事務」（議事規則第三十二條）。「議事日程（見後「會議」）所列報告事項中之前次會議紀錄由祕書長宣讀之」（第三十三條）。「省參議會之議案、詢問案及其他文件由祕書長呈經主席核准後始得發表」（第三十四條，並見前「主席」）。其餘祕書處之職掌事務當由祕書長於議長指揮之下督同祕書及各組人員便宜處理之。

「行政院院長對於省參議會之決議案，認爲有違反三民主義或國策情事，得提請行政院會議通過，呈請國民政府予以解散，依法重選」（組織條例第二十一條）。

（二）職務

省參議會組織條例第三條第一項列舉省參議會之職務如左：

（一）建議省政興、革事項；

（二）議決有關人民權利、義務之省單行規章事項；

（三）審議省經費支出之分配事項；

（四）議決省政府交議事項；

（五）聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項；

（六）接受人民請願事項；

（七）其他法律賦與之職權。

總括之，參議會之職務不外左列各項。

（1）立法——通過規章或其他決議交省政府執行。其發動或爲省參議會本身（即參議員），或爲省政府，或以人民之請願（包括上列第二第四及第六項）。惟關於制立有關人民權利、義務之規章「應報由中央主管部、會核轉行政院備案，並報告立法院」（組織條例第三條第二項）。又各「議決事項，與中央法令抵觸者無效」（第四條）。其決議「如省政府延不執行或執行不當，得請求說明理由；如仍認爲不滿意時，得報請行政院核

辦」(第十九條)。此項「請求說明理由」爲參議會貫澈其立法職務之唯一權力，尙非獨立之權力而須行政院支持，故其效力至爲微弱也。同時，「省政府對於省參議會之決議案，如認爲不當，得附理由送請覆議；對於覆議結果如仍認爲不當時，得呈請行政院核辦」(第二十條)。覆議實爲行政機關對立法機關之反抗權力。通常此項反抗權力尙可由議會以較高法定出席人數之決議予以制服。今省政府對省參議會之覆議權，省參議會則不能制服之，可謂行政機關侵凌立法機關之上，無論從政治學或行政學之立場觀之，均屬悖理。一方面積極的貫澈其立法工作之權力至爲微弱，一方面消極的無法制服省政府之反抗權力，且勿論其一年之中僅可工作一月，省參議會幾難爲一立法機關矣。至各民主國家之地方立法機關除受憲法及法律之限制外，(註一三)不受任何機關之監督、指示。惟依上述，省參議會實受行政院之有效控制也。此省議會之名爲「參議會」而非「省議會」，良有以也。欲省參議會成爲完全之立法機關，必改爲省議會而後可。

(2)建議——卽建議省政應興及應革之事項(上列第一項職務)，以供省政府採擇。省政府接收與否，當有完全之自由。惟建議如何區別於決議，省參議會當可自行決定也。

(3)監察——省參議會監察省政府之方法，主爲聽取省政府之施政報告(當包括其決議案之執行經過)及提出詢問，但因無法律支持，只具道德力量也。依議事規則第十條之規定，向省參議會提出報告爲省政府之義務。該條規定云：「開會時省政府應將上屆議決各案執行經過及閉會期間施政情形提出報告」。省政府報告得用書面或口頭爲之(第十一條前段)。省參議員之詢問亦得以書面或口頭爲之。口頭詢問於省政府報告時當場爲之(第十一條後段)。「省參議員對省政府之書面詢問，應詳敍事由，向主席提出，由主席送請省政府答覆」(第十二條第一項，並見前「主席」)。當場詢問，應當場答覆或定期答覆(當可用文字爲之)，省政府似可自由。至省政府對於參議員之當場口頭詢問，可否不予答覆，爲一可以研究之問題。但書面之詢問案，「除因公共利益應守祕密外，省政府應爲書面或口頭之答覆」(第十二條第二項)。「應守祕密」之程度如何？並無標準。省政府足可以此項保留抵制省參議會之詢問權而使之實際無效。理論上，行政爲執行公務，無

一不可公開。昔時有以外交應守祕密，以免外國探悉者，第一次大戰後已無人信之。又或謂國防應守祕密，謂以此次大戰勝、敗之事實，亦甚不然。縱卽外交國防事務有不可公開者，其不予公開之對象當為外國及本國大衆，至對於人民代議機關——政治上之主人——除技術部分無須公開外，仍須公開。此就中央政府而言。若乎地方行政，實全無祕密之理由也。祕密之限制之不去，省參議會之詢問權並道德之力量亦無之矣。

省參議會之建議及立法職務須於省參議會正式會議中行使，但執行監察則較自由。聽取報告及提出詢問可於正式會議中為之，於談話會（見前「主席」）當亦可為之，因無須表決也。再省議會本身可為之，其駐會委員會亦可為之（見前）。

依各國通例，民意機關均可至行政機關進行考察調查，省參議會當不能例外。考察不獨以利監察，更以助立法，誠一重要手段也。

（4）審議——審議與立法不同，過去無人討論，今宜明辨之。立法程序中，代議機關為主要之機關，其他機關為次要機關。但代議機關進行審議工作則居於次要地位。例如制立法律為各國議會之立法工作。通過條約、大赦、戒嚴、任用等則為審議工作。制立法律以議會為主要機關，政府為次要機關。締結條約、宣佈大赦及戒嚴、任用員吏等均以政府為主要機關，議會為次要機關。前者屬於立法而後者屬於行政，性質上截然不同。省參議會之唯一審議職務厥為「審議省經費支出之分配事項」，卽省預算是也（見第五章）。通常預算屬於立法，各國中央及地方議會莫不如此。我國省預算由中央國民政府決定，故省參議會止處於審議之地位也。

立法程序與審議程序有時互異，有時實質上相同。關於省參議會審議省預算之程序，並無規定，當依照其立法程序也。

至於「省政府交議事項」中學理上允許審議事項之存在，但依法律事實則全部為立法事項（見前「立法」）。

（5）其他職務——其他職務由特殊法律規定，然當不離一原則，卽以人民代表之資格行使是也。特殊法律規定原由省臨時參議會之職務，如六[illegible]行規定，當可由省參議會繼承，各省臨時參議選出之第四屆國民參政

員，於三十四年四月二十三日就任，尙未任滿。第五屆各省應出之參政員，依理當由各省參議會選擧，惟國民參政會將否存在或改變，尙難逆料耳。其他省參議會可能辦理之事務，未便懸測。省參議會非行政機關，但協助行政，非不可能也。

(三)會議

省參議會主要於會議時工作，故會議時間之長短決定其工作多寡。「省參議會每六個月開會一次，每次會期爲十日至十五日，必要時得延長之」(見前)。「省參議會開會由議長召集，第一次開會由省政府主席召集之」(見前)。會議須有全體參議員過半數之出席方可舉行(組織條例第十二條前段)，「如出席人不足法定人數，主席或宣告延會，或改爲談話會」(見前)。會議由議長主席，「議長有事故時副議長主席，議長、副議長均有事故時由參議員互選一人爲臨時主席」(見前)。會議之進行，依議事日程之排定(議事規則第九條前段)，其順序如左(第八條)：

(甲)報告事項：一包括省政府之報告及前次會議之紀錄。

(乙)討論事項：

(一)省政府交議事項(預算當包括在內，因係由省政府送請審議者)。

(二)省參議員提議事項，

(三)人民建議或請願事項

(丙)臨時動議(即省參議員未經編入乙項中之提議)

議事日程「得以主席之決定或出席人員一人之提議，四人附議經大會表決變更之」(第九條後段，並見前「主席」)。「省政府主席，祕書長，各廳、處、局長及省政府委員得列席於省參議會，但不參與表決」(組織條例第十四條)。又省參議會祕書長於開會應列席(見前)。列席者其發言雖不受禁止，惟是否與出席之參議員有同等之發言機會，尙無規定。「省參議會會議公開之，但主席或省參議員三人以上提議，經會議通過時，得

停止旁聽」（見前）。茲將會議時提案、審查、討論、表決各程序分敍於後。

（一）提案——提案凡有三種，卽省政府提案、各參議員提案及人民建議及請願，已見前述。依各國組織通例，凡政府不向代議機關負責者不得向代議機關提案。今政府及省參議會之情形則否，亦可明示省參議會非完全之代議機關而只處於建議諮詢之地位。但政府不向代議機關負責者形式上雖不得提案，實際仍能提案。政府正式依法或法外實際之提案實支配代議機關之極大部分討論，且慣例上均優先於其他提案。省參議會中省政府提案亦優先於參議員提案，適與各國通例相同。惟同其一而不同其二，精神上固大不同也。議事規則第十三條規定：「議案提出須以書面行之，並須有省參議員三人以上之連署」。其是否指一切提案或僅參議員之提案而言，並未確定。著者意以此項規定當適用於參議員之提案及人民建議、請願案；而省政府提議名稱上爲「交議」（別於人民請願之「接受」），當無須省參議員簽署而省參議會有交付討論之義務也。「省參議員得爲口頭臨時提議，但須有省參議員五人之附議，始能成立」（同上規則第十十條）。「議案未付討論前原提案人如願將原提案撤銷或修正者得申請撤回或修正之」（第二十四條）。

（二）審查——「提案得由主席逕付會議討論或先交審查委員會審查」（議事規則第十五條，並見前「主席」）。送審時依議案之性質分別交各有關委員會審查，但「議案之內容涉及一個以上審查範圍者得交各審查委員會會同審查」（第十七條）。「審查委員會之議決，以出席人過半數之同意爲之，如有必要，召集人應將少數人意見一併報告」（第二十條）。但其「開會不因出席之省參議員未過半數而延會」（第十九條），故無法定出席人數也。審查時審查委員會召集人得請原提案人列席說明（第二十一條），並得請省政府派員列席發表意見（第二十二條）。審查結果以書面報請議長提付討論（第二十三條，並見前「議長」）。

（三）討論及表決——討論及表決均由主席主持，但「議案與主席有關者主席應卽迴避」。「省參議員發言時，須先報明席次號數，若同時有二人以上發言表示時，由主席指定其先後。」「……提案人之說明，其發言時間以十五分鐘爲限，但主席得酌量延長或減少。」「省參議員對一議案之發言，不得超過二次，每次不得

超過十分鐘，但經主席特別許可者不在此限。」表決時主席應當場公布可、否之人數及通過與否（均見前「主席」）。「議案被否決後，在同一會期內（按會期非會議）不得再行提出」（議事規則第二十八條）。至「議案表決方式採用無記名投票，但亦採取舉手或起立方式」（第二十七條）。「閉會後應將各種決議案製成報告函由省政府轉咨內政部備案」（第三十一條），並由省政府執行（見前）。

現成立省參議會者有甘肅（三十四年十一月十二日）、西康（十二月一日）、陝西（十二月二十五日）等省，不久各省當可普遍成立。

二　中國國民黨省黨部

中國國民黨省黨部包括中國國民黨省執行委員會及省監察委員會，均由中國國民黨省代表大會選出，惟如無特別指明，省黨部專指執行委員會。省黨部對省政府之關係如左：

(1)監察

中國國民黨監察委員會組織條例第三條規定該會之職權，其(丁)項云：「稽核省政府之施政方針及政績是否根據本黨政綱及政策」，故監察委員會不獨監察執行委員會，亦且監察省政府也。（註一四）

(2)建議

省黨部對省政府之建議有兩種方式：一為書面向省政府建議，一由執行委員會主任委員列席省政府委員會發言（見前第二章），實質上可視為向省政府建議。例如二十八年五月雲南省黨部咨請省政府禁止黃牛出口以維農耕並免資敵，即為第一種方式之建議。

(3)協助

省黨部協助省行政約有左列四方面：

（一）參加省政府之機關——又分兩方面，即事實上兼任省行政職務，各省至為普遍，於組織上省機關由省

黨部人員參加。如貴州省政府合作委員會及浙江省政府戰時糧食管理委員會均有省黨部委員任其委員。

（二）協助省政府執行公務——此爲狹義的協助，即省政府執行某項公務或行使某項權力時省黨部給予相當政必要之協助，使之完成。例如二十七年八月中國國民黨中央執行委員會社會部（今隸於國民政府行政院）公布各級黨部難民救濟工作實施辦法，規定：「各級黨部在抗戰期間應協助政府及策動黨員領導民衆努力難民救濟事業」。二十六年七月二十八日內政部公布出版法施行細則，其第十一條規定省政府依據出版法（國民政府二十六年七月八日公布）核定新聞紙或雜誌之登記聲請時應徵求省黨部之同意；此項同意爲省政府行政府行使核定權或執行核定事務之一種必要協助。二十七年四月中國國民黨中央執行委員會通過「改進黨務並調整黨政關係案」，其戊(三)項云：「各種職業團體間之對立形態如廠主與工人，店東與雇員、地主與佃農，必須予以調整。除以法律規定雙方應有一聯繫組織外，黨部應運用黨團之力量消彌其衝突」。中國國民黨中央執行委員會常務委員會第一六五次會議通過，國民政府三十年四月三十日訓令施行之確定省(市)、縣(市)政府主管社會行政機構案第二項規定，社會科長（見第二章）由省政府徵得省黨部之同意任用之。邇來各省省政府辦理兵役宣傳及視察縣、市行政亦屢請省黨部委員協助進行。三十三年二月二十二日中央執行委員會正式訓令規定各級黨部應切實協助政府宣傳及推行政令。

（三）會同省政府執行公務或行使權力——省黨部組織條例（二十五年二月中國國民黨中央執行委員會常務委員會修正公布）第三條規定：「省黨部會同省政府組織委員會共同推進全省自治及其他社會事業」。（註一五）二十七年八月二十五日中央常務委員會又頒布地方圖書雜誌審查委員會組織通則，第三條規定：各省圖書雜誌審查委員會由各省「黨、政、軍、警機關會同組織之」（二十九年九月改爲圖書雜誌審查處，直屬於行政院中央圖書雜誌審查委員會）。二十六年八月二日中央常務委員會又公布檢查書店發售違禁出版品辦法，其第三條規定書店書攤因發售違禁出版品應受取締時應由省黨部會同省政府辦理之。原辦法第四條規定取締辦法分（甲）應聲告並扣押違禁出版品，（乙）拘罰行人或發售人：其權匪小也。又中國國民黨執行委員會宣傳部訂立之書籍

雜誌查禁解禁暫行辦法規定反動嫌疑雜誌之停刊及（第二條）及反動嫌疑書籍及雜誌之解禁（第三條）兩項處分均省政府與省黨部會同行使。二十九年八月二十二日中央常務委員會公布非常時期黨政機關督導人民團體辦法除規定「本辦法頒行後省、縣黨部應時主管人民團體組織事宜移送同級政府接管……」（第二條）外，將有關督導人民團體多種事項定爲由省政府與省黨部聯合或會同行使。（註一六）此外各省省政府間有自動與省黨部會同辦理某項公務者，例如湖南省童子軍之訓練即由湖南省政府規定由教育廳與省黨部合辦。

（四）直接執行公務——省黨部尙可直接執行省公務，對於全部省行政而言，亦爲一種協助。二十五年九月十七日中央常務委員會制定之指導合作運動綱領第三條規定省黨部指導全省合作事業，並爲執行其事得組設合作事業指導委員會。惟此權後爲省政府所掌。二十二年二月二日中央執行委員會通過之指導民衆運動方案第四節有云：「……本黨對於人民團體應盡力扶植並加指導。——」同時又頒布人民團體組織方案，規定省黨部可以選派人民團體指導員（第三節第二項），自二十七年十二月以後此項職務由省動員委員會行使。二十八年五月中央執行委員會公布各級黨部設立社會服務辦法，規定省黨部應設立社會服務處，辦理社會事業（第一條）。（註一七）二十九年七月江西黨部設立社會服務處，他省無考。自各省社會行政機關（見前第二章）成立後此項職務即由省政府行使矣。

三　民衆團體

（1）職業團體

人民職業團體以省爲活動區域者如省農會、省工會、聯合會、省教育會等，依其組織法規，對於省政府均有建議與協助之責任與權利。人民職業團體，皆由法律強制成立，故其建議與協助於我國政制中實爲必要也（見後章）。玆分述各職業團體之法定建議與協助職權如左：

（一）省農會——依農會法（三十二年六月十四日再修正公布）之規定，農會分省、縣、市、鄉各種，省農

得以縣、市農會爲會員（第十一條）。各級農會對於左列各事項應指導農民並協助政府（或自治機關）進行（第四條）：

(一)土地水利之改良，
(二)種籽、肥料及農具之改良，
(三)森林之培植及保護，
(四)水、旱、病、蟲災害之預防及救濟，
(五)糧食之儲積及調劑。
(六)農業貸款之推進，
(七)農業教育及農村教育之推進，
(八)治療所、托兒所、養老、濟貧事業之舉辦，
(九)公共圖書室、閱報室之設置，
(十)公共娛樂之舉辦，
(十一)農業及農民之調查統計，
(十二)政府機關之諮詢及委託事項，
(十三)農村及農業之發展改良、推廣，
(十四)合於農會宗旨之其他事項（第一條：農會以發展農民經濟，增進農民智識改善農民生活而圖農業之發達並協助政府關於國防及生產等政令之實施爲宗旨）。又農會經目的事業主管機關（按在省爲省政府建設廳）之核准，尙可辦理下列各事務，但須呈報主管機關（按在省爲省政府民政廳或其他社會行政機關）：(一)設置示範農田農產陳列所及農具陳列所，(二)經營農場，農倉、墾荒、造林、合作事業及製造農具、肥料，(三)舉辦農產展覽會、農產比賽會及農業講習會（第五條）。「農會對於有關農業之發展、，改良事項，得建

議於地方及中央政府」（第六條）。又「農會爲法人」（第二條）。

（二）各種省工會聯合會——依工會法（三十二年十一月二十日再修正公布）之規定，各級工會「以增進工人知識、技能、發達生產，維持、改善勞動條件及生活，並協助政府關於國防及生產等政令之實施爲宗旨」（第一條）。工會之職務如左（第四條第一項全文）：

（一）團體協約之締結、修改或廢止，但非經主管官署（按省爲省政府民政廳或其他社會行政機關）之認可不生效力；

（二）會員之職業介紹及職業介紹所之設置；

（三）會員儲蓄、勞工保險、醫院、診治所及托兒所之舉辦（按前二項省工會聯合會因以工會爲會員只可部分辦理）；

（四）生產、消費、購買、信用、住宅等各種合作社之組織；

（五）職業教育及其他勞工教育之舉辦；

（六）圖書館及書報社之設置；

（七）出版物之印行；

（八）會員懇親會、俱樂部及其他各項娛樂之設備（見前註）；

（九）工會（或會員）間糾紛事件之調處；

（十）勞資間糾紛事件之調處；

（十一）關於勞法動規之規定，改、廢事項得陳述其意見於行政機關或立法機關，並答覆行政機關及立法機關之諮詢；

（十二）調査工人家庭生計經濟狀況及其就業、失業，並編製勞工統計；

（十三）各項有關於改良工作狀況，增進會員利益之事業；

（十四）其他法律規定之事務。

惟各級工會概不得爲營利事業（第三條）。工會亦爲法人（第二條）。省工會聯合會以省內同一產業或同一職業之工會呈請主管官署核准組織之，並須有上項工會五個以上之發起（第五十六條）。省內產業或職業之種類甚多，故省工會聯合會亦不止一種也。

（三）省商會——依商會法（二十七年一月十三日修正公布）第四條之規定，省商會得就有關工、商業之事項建議於省政府。又同法第三條列舉商會之職務，其中實有數項爲省公務，而商會立於協助地位也。茲列舉於下：（一）籌議工商業之改良及發展；（二）工商業之調處及公斷；（三）統計之調查、編纂；（四）設辦商品陳列所，工、商業補習學校或其他關於工、商業之公共事業，但須經該管官署之核准。

（四）省教育會——依教育會法（二十年一月二十七日公布，三十三年十月三十一日修正）之規定，省教育會關於教育事項得建議於省政府教育廳，並答覆其諮詢及處理其委辦事項（第四條第六及第七款）。省教育會經省政府核准之後尙可舉辦各項教育事業（同條第五款）。（註一八）（註一九）

（五）省體育會——二十三年十二月八日國民政府公布各省、市、縣體育會組織條例，規定省體育會協助省政府辦理地方體育之研究、設計及改進，指導國民增進健康知識，編製調查及統計，並辦理研究會，講演會、競技會及其他能增進人民健康及發揚民族精神之事項。省體育會又可就體育改進事項建議於省政府，並應接受省政府之委託及答覆省政府之諮詢。

（六）省新聞記者公會——依新聞記者法（三十二年二月十五日公布，尙未施行）（註二〇）第十二條之規定，省新聞記者公會及其他新聞記者公會之任務如下：（一）新聞學術及新聞事業之研究與發展，（二）三民主義之闡發與國策之推進，（三）宣揚政令與協助政府之宣傳，（四）社會文化之促進與地方風習之改良，（五）新聞記者品德之砥礪與風紀整飭，（六）新聞記者共同利益之維護、增進，蓋無一非直接或間接協助政府也。

（七）其他職業團體——如各同業公會（見後），會計師公會、醫師公會、中醫公會、助產士公會等等，

均有協助省政府之權利與責任。各種職業團體實爲半公務機關也。

(2)公益法團

省內各種公益法團，如慈善會、救火會、紅十字會、體育協進會等等，皆半公務機關，其目的事業實爲省政府之輔翼也。

四　特設公務協助機關

(一)捐稅監理委員會　(見前)

(二)小學教育委員會——二十五年七月二十四日教育部公布小學規程，其第八十七條規定：「小學在五縣、市至七縣、市內應組織省分區小學教育研究會，研究改進本省分區小學教育，以省教育廳所指定之各縣、市小學代表爲會員。每年至少開會一次，以省立師範學校校長或附屬小學校長或省督學爲主席。」其第八十八條規定：「小學在全省應組織全省小學教育研究會，研究改進全省小學教育，以省教育廳所指定之省分區小學代表及省教育廳廳長、科長、督學等爲會員，每兩年至少開會一次，以省教育廳廳長或其代表爲主席」。

(三)防疫委員會——二十七年七月內政部公佈各省防疫委員會組織通則，規定各省應設立防疫委員會，協助省政府進行防疫工作，工作完畢卽行撤銷。防疫委員會由內政部衛生署（按衛生署當時隸於內政部）聘請下列人員爲委員：(一)內政部衛生署所派在當地之防疫專員，醫療防疫大隊長及各港檢疫所所長，(二)國際聯合會所派在當地之防疫團醫官，(三)中國紅十字會救護委員會派在當地之醫療隊隊長，(四)各省政府主管衛生人員(五)各省政府主管治安人員，(六)當地醫師公會代表，(七)其他當地之各醫事、防疫機關代表；並以省政府主管衛生人員爲主席委員。此外又聘請當地之商會，慈善團體及熱心防疫人員爲協進委員，襄助委員會籌集經費及推展防疫工作。委員會應辦之工作爲傳染病之調查、檢驗、車船檢疫、預防及隔離治療等項，其經費物料

及人員由各委員所屬機關分派，不足之數由協進委員籌募並由省政府補助。

（四）婦女戰時教育委員會——二十七年十一月行政院頒布婦女戰時教育實施辦法，規定「各省（市）教育廳行政會議；三十年八月廣東及湖北兩省省政府均召開全省行政會議；三十年十月浙江省政府召開全省行政會議；同年十二月湖北省舉行黨政軍工作總檢討及行政會議；三十一年十月廣西省政府又召開行政會議等。各項行政會議出席人員省政府召開之全省行政會議例爲省政府暨所屬各廳、處、會、局主管人員及縣、市長與行政督察專員，暨省政府或各廳召開之特殊行政會議則爲主管事項之省方與市、縣行政人員。行政會議又有因交通不便分區舉行者，如二十八年四月江西省政府於各行政督察區分別召開地方教育會議，由各該區行政督察專員代表省政府主持；三十年七月四川省政府亦於各行政督察區分別舉行行政會議，由省政府主席、委員輪流於各該區主持；三十一年十月雲南省政府召開徵糧徵購會議，分昆明、蒙自、蒙化、昭通、麗江五區同時舉行，由省政府委員及廳長分別主持；同年十二月江西省政府召開行政會議，分泰和、鉛山、上高三地同時舉行。各項行政會議因係省政府自動召集，其決議雖無拘束力量，省政府均相當重視也。會議之中除決議外，報告行政工作及宣佈施政綱領亦主要任務也。

（五）兵役協助會——二十七年十二月二十六日中國國民黨執行委員會社會部公布省（縣）兵役協進會組織大綱，規定各省設兵役協進會，協助國、省兵役行政之推進。其會員分團體與個人兩種，組織理事會及監事會，由會員大會或會員代表大會選舉。理事會設理事九人至二十五人，互推三人至五人爲常務理事；其下設文書、事務、宣傳、調查、慰勞各組、及設計委員會。監事會設監事五人至九人，互選一人至三人爲常務監事。兵役協進會之任務如下：（一）兵役推行之研究與設計，（二）兵役之宣傳，（三）協助徵募機關辦理適齡壯丁之調查及統計，（四）協助政府策動社會切實執行出征軍人家屬各種優待辦法並舉辦撫卹出征軍人及其家屬各種事項，（五）辦理出征軍人家屬請求事項，（六）處理募征機關委辦事項等，其中第（二）（四）兩項實爲對省（市縣）政府之協助也。

(六)禁煙委員會(見前省臨時參議會職權(四)督察權)(註二一)

(七)水利參事會(見第四章)——水利法(三十一年七月七日公布，尚未施行)第十一條規定：「人民對於興辦水利事業直接負擔經費者得呈經上級主管機關設立水利參事會」。按水利事業以省爲範圍者受省政府之管理，其人民直接負擔水利經費時自可呈准行政院水利委員會設立省水利參事會，以備省政府管理水利事業之諮詢、協助。

(八)工資評議會(見第四章)——管制工資辦法(三十二年二月二十二日社會部公布)第六條第一項云：「各省(市)縣(市)限制工資時應由主管官署召集各該地同業公會會同黨、團部、憲、警及有關機關，法團組織工資評議會，共同審議，由主管官署核定施行。」此會任務亦屬諮詢及協助性質也。

以上皆特設協助行政之機關，此外尚有其他相同機關，或經常，或臨時，或基於中央法令，或由各省自設，不及備列矣。

五　各項會議

(1)黨政聯席會議

二十七年四月中國國民黨第五屆執行委員會第四次全體會議通過「改進黨務並調整黨政關係案」，規定省黨部與省政府每月須開聯席會議一次；同年八月該會通過之省執行委員會組織條例亦規定「省執行委員會應依照規定與省政府委員會每月舉行聯席會議一次」(第七條)。此項規定，原止保持黨政之聯絡，然不久黨政聯席會議漸成省行政之一重要建議機關，至少若干省如此。甚至聯席會議之建議案製成補充命令，由省政府公布施行，例如二十七年十一月二十四日浙江省黨政聯席會議通過浙江省戰時處理佃業糾紛暫行辦法，二十八年二月四日浙江省政府即予公布施行。二十七年以前，若干省間有黨政聯席會議之舉行，如二十三年廣西省政府曾召開黨政聯席會議，通過廣西建設綱領，爲廣西全省行政所依據，則其地位猶在省政府之上矣。黨政聯席會議

固定職權，隨時由法令賦予而行使（見前省臨時參議會及省黨部）。

（2）行政會議

十七年十月內政部頒布各省民政廳行政會議規程，規定各省民政廳每年須召集行政會議一次，由廳內高級職員及市、縣長參加；惟各省甚少遵行。但各省省政府及其各廳往往自行召集行政會議，審議行政事業，檢討行政設施，尤以抗戰期間舉行爲繁。例如二十二年三月廣西省政府召開廣西省第一次行政會議；二十七年十一月福建省政府教育廳召開地方教育行政會議；二十八年六月青海省政府召開第二次行政會議；二十八年九月湖南省政府召開擴大行政會議；二十九年八月湖南省政府召開全省保安會議；二十九年五月廣東省政府召開全省(局)應會同省(市)黨部組織省(市)婦女戰時教育推行委員會，並聘請本省(市)學望兼著之學校或社會教育機關女教、職員及婦女領袖三人至五人爲委員」並以省(市)教育行政機關代表人（第一項）爲主席（第四項）。委員會之職務如下：(一)婦女戰時教育之計劃及推行，(二)婦女戰時教育經費之籌集，(三)督促公私立教育機關兼辦婦女戰時教育，(四)發動中等以上學校畢業之婦女參加戰時教育工作，(五)計劃難童之保育教養，(六)籌設各種婦女戰時訓練班。

（3）其他會議

例如二十七年八月湖南省政府教育廳召集全省公、私立中等以上學校校長暨教務、訓育兩主任或教導主任，各廳、處代表，該廳高級職員及教育專家舉行全省教育會議，討論中等教育改進問題。又例如二十九年十二月六日行政院核定山東省黨政軍各機關幹部會議組織規程規定山東省黨、政、軍各機關幹部會議爲建議及審議機關，以省黨部、省政府暨所屬各廳、處、全省保安司令部、省動員委員會等機關之祕書、科長及視察員一人至三人組織之，每半月開會一次，由省政府祕書長召集並主持，其議決案由省政府祕書處「分送各主管機關核辦」。三十二年一月二十八日行政院公佈戰時管制工資辦法，其第六條第一項規定：「各省(市)、縣(市)限制工資時應由主管官署召集各該地同業公會、工會、黨(團)部、（註二三）憲、警及有關機關、法團組織工資評

議會，會同審議，由主管官署核定施行。」

六　其他諮詢、建議及協助機關

例如婦女組織大綱第二條規定省婦女會（及其他婦女會）辦理下列各項事務：（一）籌備一切改良婦女生活及習慣，（二）發展女子教育，（三）發展女子職業，（四）調查婦女運動，（五）宣傳婦女運動，（六）改善家庭組織，（七）健全母性，（八）保障女權，（九）救濟婦女，（十）發展社會公益。觀此。婦女會實爲協助行政之團體也。因能協助行政，得向行政機關並得備行政機關諮詢又爲必然矣。三十一年八月二十九日內政部公佈各省市縣設立戰時僧道訓練班暫行辦法，其第十一項規定：「各省、市、縣政府辦理關於戰時僧道訓練班事務應徵取當地教會之意見」，則教會又爲行政之諮詢機關矣。戰時管制工資辦法第十條規定：「各省（市）、縣（市）於限制工資後對於受固定工資而其工作有計算標準者應召集各該業同業公會、工會商定工人工作成績及標準，超過者奬勵，不及者懲罰之。」各省管制物價及物資方案亦規定：「各省應切實督導健全各同業公會及各級合作社之組織，協助政府實施經濟管制」（第十條）。故同業公會及合作社均爲行政諮詢及協議機關也。（註二三）

（附）省參事會條例（十年六月二十三日大總統公佈）

第一條　省設參事會，以省長及參事員十二人組織之。

第二條　參事員員額之分配如左：

（一）省長委任三人，以省公署所屬各廳、處長爲限；聘任三人，以本省人爲限。

（二）省議會選舉六人，但省議會議員當選者不得過半數。

第三條　省參事會以省長爲會長，省長有事故時得指定參事員中一人代行會長職務。

第四條　省議會選舉參事員時須選出同數之候補人，其選舉方法準用省議會選舉議長之程序。

第五條　參事員之任期分爲左列三種：

(一)委任參事員，以其本職之任期爲任期；

(二)聘任參事員，以省長之任期爲任期；

(三)選舉參事員，任期三年，每屆任滿之前六個月內，由省議會改選之。

前項選舉，參事員之任期以省參事會成立之日起算。

第六條　候補參事員之遞補依名次之先後，但應選或現任之參事員由省議員被選者已滿定額之半時，其缺額應以省議會議員以外之被選爲候補參事員者遞補之。

第七條　選舉及聘任參事員不得兼充其他官吏及議員。

第八條　省參事會之職權如左：

(一)籌劃關於省地方應行興、革及一切行政事項；

(二)籌劃整理省有之不動產、營造物、公共設備及其他財產事項；

(三)審議省長提交省議會之預算、決算案及其他議案；

(四)審議省議會建議案之可否執行；

(五)審議省長答覆議會之質問案；

(六)受省長之委託出席省議會說明提案之旨趣或陳述意見；

(七)處理各級自治之紛爭及疑難事項；

(八)審議省議會議決案之執行方法；

(九)對於國家行政得建議及答覆省長之諮詢；

(十)其他依法令未規定歸中央管理之省地方各事項。

第九條　省參事會非有參事員三分之二以上之出席不得開議。

第十條　省參事會議事之可否以出席之參事員過半數公決之，可否同數取決於會長。

第十一條　省參事會議決事件由省長執行之。

第十二條　省參事會參事員於議案涉及本身或其親屬者不得與表決之數。

第十三條　省參事員之薪俸分為專任、兼任二種，分別支給。

第十四條　省參事員確有瀆職之事實時，係省長委任或聘任者依文官懲戒法辦理，係省參議會選舉者經省參議會議員三分之二以上之出席，得以過半數不信任票免除之。

第十五條　省參事會置祕書若干人，由會長任用之。

第十六條　省參事會祕書承會長之命掌理文牘，會計及一切庶務。

第十七條　省參事會議事細則及辦事細則由省參事會定之。

第十八條　本條例自公布日施行。

（註一）二十八年一月二十七日據湖南省政府電，行政院令云：「各縣參議員候選人，依法應由縣政府提出，遇有不合規定者省政府僅得令飭改選，或附具意見轉送，不能與省黨部會商另行推選。」又同月行政院「馬」電指令甘肅省政府云：「候選人之產生，其決定之權，專屬於縣、市政府，縣、市黨部僅可表示意見。」

（註二）屆期非以參議員每一任期為準，可注意。

（註三）按實際上尚列席駐會委員會。

（註四）事實上各省臨時參議會祕書長無有以參議員兼充者。

（註五）四川、陝西、湖南、湖北、安徽、及浙江六省臨時參議會，曾分別請求修正組織條例第六條，將原定職權內增入「議決省地方預算」，經國防最高委員會常務會議議決，以「省臨時參議會之設置，原屬臨時性質，其職權已於組織條例明定，現時不必修改。如省臨時參議會對於省政府收支及其他財政事宜有所主張，可就組織條例所賦予議決省政府施政方針及建議之權為適當之運用。」此項決議案由國民政府於二十九年二月九日訓令施行。

（註六）三十三年五月雲南省臨時參議會開會，雲南省高等法院院長與財政部雲南鹽務管理局、財政部雲南田賦管理處及雲南軍管區司令部代表亦出席報告並答覆詢問。

（註七）在臨時參議會尚未成立之省、市，由各該省、市政府會同各該省、市黨部按其本省、市應出參政員名額加倍提出候選人送請國

防最高委員會彙提中國國民黨中央執行委員會選定。

（註八（二十七年十二月行政院據河南省政府電請釋示：「第十五條規定出席人員，既未包括保安處長在內，應不得出席」；雖第十五條爲列舉性之規定，凡以外人員皆不得援用也。

（註九）關於妨害選舉之刑事處分，見刑法第六章「妨害投票罪」（第一百四十二至第一百四十八條）。

（註一〇）見組織條例第九條。

（註一一）「省參議會開會期內，得向省政府調用人員」（組織條例第二十四條）。

（註一二）「參議會之警衛由所在地之警察機關調用」（第六條）。

（註一三）此項限制由法院（或普通法院或行政法院）執行。於民主國家中，法院爲公正中立，不受政治影響亦不考慮政治問題之機關。

（註一四）十五年十月二十日中國國民黨中央各省聯席會議通過「省黨部與省政府之關係問題議決案」兩項，其第一項云：

各省情形不同，可分爲三種辦法：

(1)省政府在省黨部指導之下，

(2)省政府在中央特派員，政治委員及省黨部指導之下，

(3)省政府與省黨部合作。

某省應用某種方法，由中央執行委員會決定之。

惟此爲國民政府初統一時之情形，後則不然矣。

（註一五）二十九年二月二十九日國民政府訓令：「准中央執行委員會二十九年二月二十八日公函：案查二十五年十二月中央第六次常會爲促進黨政關係起見，曾經通過頒行省市地方自治推進委員會組織條例一種，……玆於新縣制業已開始實施，關於地方自治工作之推進，已另有規定，至黨政之聯繫，亦已有黨政聯序會議之舉行，此項省市地方自治推進委員會之組織已無存在之必要，爰經呈奉中央第一三八次常會決定予以廢止。……」

（註一六）玆將原辦法有關係條文抄錄如左：

第四條　凡人民申請組織之團體依法屬於省政府主管者依左列程序辦理：

(一)省政府於接受人民申請許可組織後應即派員輔導，同時函知省黨部。

(四)團體組織完成依法向省政府立案後指導員應填具組織總報告三份呈報省政府。省政府除抽存一份外以二份送省黨部及社會部備查。

第五條　省縣人民團體之改選、改組、整理、解散及重工作之推進均須提經會議決定，由省、縣政府依法辦理，其有時間性不及經會

議決定者得先由政府與黨部會商決定辦理後提報會議追認。
……………………………………。（又見下章）

（註一七）原辦法列舉社會事業之內容計有關於文化、經濟、慈善、救濟、衛生、體育、生活指導、人事諮詢等方面，總達三十項工作，多與省政府職掌衝突。

（註一八）十七年二月十四日國民政府大學院公佈教育會條例，規定：「教育會得以決議事項建議於教育行政機關」（第五條）並「得處理教育行政機關委任事務」（第六條）。「教育會分兩級：（甲）省區教育會，（乙）市、縣教育會」（第二條）。

（註一九）修正教育會法第四條教育會之任務如左：

（一）關於地方教育之研究及建議、改進事項；（二）關於增進人民生活上知識之指導事項；（三）關於地方教育之調查、統計及編纂事項；（四）舉辦教育研究會及學術講演會；（五）舉辦各種教育事業，但須經主管教育行政機關之核准；（六）關於一般教育事項建議於教育行政機關；（七）處理各主管官署委辦或諮詢事項；（八）辦理其他合於教育宗旨之事項。

第十九條第一項：上級教育會以其下級教育會爲會員。

（註二〇）按實際上已有新聞記者公會之設立。

（註二一）二十四年三月國民政府軍事委員會委員長南昌行營制定禁煙實施辦法，其九條規定：

各省、市、縣限期於一個月分別組設禁煙委員會，關於協助禁種及戒煙事項責成各該會負責辦理。

（1）行營駐在地設禁煙委員會總會，聘任各地公正熱心禁煙者爲委員；

（2）各省、市設禁煙委員會，遇有必要時總會得派員參加；

（3）各縣設禁煙分會。

其後該會成爲省政府專管機關。

（註二二）中國國民黨及三民主義青年團

（註二三）三十四年一月九日雲南省物價管制委員會召集雲南省商會聯合會，昆明市商會及十餘同業公會代表舉行平抑物價諮詢會。

第四章　省公務與省行政

一　總論

國家均有政府，政府者實現國家目的之工具也。爲求國家目的之實現，政府必須執行若干事務，此類事務即稱公務。任何國家之目的不外爲促進人民精神上與物質上之幸福，使人民皆能享受健全、舒適之生活，獲得道德、知識之發展。然各國環境互異，因之各國政府之公務各不相同。即一國之內，情況亦多變遷，此一時代之公務亦不能與另一時代一致，所謂「時異則事異」者是也。故公務之內容恆以當時存在之事實爲斷，事實變更公務隨之變更；然公務以實現國家之目的爲依歸，則爲不渝定律也。

公務執行之程序曰行政，故行政者政府之實際活動也。行政有兩種：曰直接行政，曰間接行政。直接行政者直接執行公務之活動也，如種痘之於衛生，施賑之於救濟，捕盜之於治安，平土之於築路等皆是。間接行政者達成直接行政之活動也。其內容約有四項：即計劃、財政、人事與總務。此四者行政之工具也，缺一則公務不克執行矣。（註一）

政府行政，必須有權，權猶政府之動力，無動力則不克活動矣。執行公務，必須創造若干條件並排除一切障礙，方可完成；權者即所以創造行政必須之條件並排除行政所遇之困難者也。無權則行政莫舉焉。政府之權，作者謹按各國實例，約有七種：曰命令權，曰財政權，曰處罰權，曰任、免官員權，曰徵收地產權，曰購、借物、產權，曰強制執行權。公務之對象爲民，行政之對象爲民，權之對象亦爲民。上述之權，爲權之表現於外者也。行政系統中各機關之間與一機關內各部門之間亦有權，則爲內在之權也。譬如汽機，其所發出工作之力，向外之權也；其內部一輪，一塞，一桿，一軸，旋動進退所賴之力，內在之權也。內在之權，用在維持行

政機關之健全存在，向外之權，用在供給行政機關之工作力量。然苟無存在，曷有力量？故就行政言，向外之權爲直接權而內在之權爲間接權也。又權之用不可無度，因之不可無制，其制則責是也。責之對象亦民也。政府之權，人民之責也；政府之責，則人民之權矣。人民、政府，互有所制，而行政始能適中而應和矣。

公務爲實現國家目的之工具，而國家之目的爲促進人民之幸福。然人民幸福，雖必須國家公務之履行，並不完全依賴於此；人民自身之努力與活動，亦不可缺少。易言之，政府活動與人民活動並爲人民幸福與社會進步之因素。政府所活動者爲公務，人民所活動者可名爲私務。私務或關乎私人一己，亦可關乎人民全體也。原始社會之中，一切活動皆私務也。及國家成立，遂改若干私務爲公務；時代愈進私務讓於公務者愈多，迄乎今日不獨公務數量超乎私務，多種私務已由國家統制管理矣。雖然，必有若干事務不可或不宜由國家統制管理者，則私務尚不可廢也。公務一面因其繼續侵奪私務（必有止境），一面因社會不斷進化，活動不斷增加，故常有擴充之勢也。

各國政府均分數級，各級政府均有其特有之公務，中央政府爲最高級政府，其次各級政府概爲地方政府。中、外學者每以自治力量及法人資格或獨立稅收之有、無，爲辨別政府與行政機關之標準，謂政府必有自治力量、法人資格或獨立稅收，否則只爲政府中之一行政機關，實非也。政府之唯一基本特徵厥爲公務，政府莫不有獨立之公務系統，其無獨立之公務系統者則爲機關；至法人資格、自治力量或獨立稅收，只執行公務之便利（並非必要工具）而已，不足以顯示政府特色也。中央政府之公務可稱爲國家公務，地方政府之公務可稱爲地方公務。古、今各國公務無不分國家公務與地方公務，此事實也。理論上此種劃分則非必需也。我國地方公務有省公務、縣公務、直隸市公務與市公務四種，分別由省、縣、直隸市與市政府執行（設治局執行者爲縣公務，其他行政分區之公務皆特殊地方公務）。國家公務與地方公務之外尚有若干公務由中央政府與地方政府，或由各級地方政府，聯合行使，可名爲聯合公務。聯合公務復可因其聯合行使之方式而分爲會同公務、連帶公務、交選公務與合併公務四種（見後第六章）。會同公務者由中央與地方政府或由各級地方政府會同同時執行

者也，其每一程序中每一措施處分皆由會同執行之各級政府共同負責，或其各部分分別由各級政府同時執行，然全部責任仍共同擔負。連串公務者由數級政府聯合執行，各執行程序中之一部分，各對所執行之一部分負責，而執行時間互有先後者也。交選公務者可由數級政府中任何一級政府執行者也。至合併公務則某項中央(或地方)公務合併於某項地方(中央)公務之中，而成為其一部分之謂也。各級政府所有之公務理應分別由各該級政府自行執行，但有時為節省人員與財物或其他理由計，可由他級政府代理執行。某級政府代理執行他級政府之事務可名為代理行政(見後第六章)。又某級政府執行某項公務，可由其上級或下級政府協助，協助或為法律所強制，或為法律所許可(見後第六章)，惟協助者不負責任也。單一國家中下級政府執行公務常受上級政府之監督(理論上並無必要)；聯邦國家中各地方政府之間亦然，但各邦行政則全部或一部不受中央政府之監督而直接對人民與憲法負責也。國家公務與地方公務之區別標準不止一種。性質上屬於全國者為國家公務，性質上屬於地方者為地方公務，性質上應聯合執行者為聯合公務，固矣。其性質上屬歸不顯著者則以行政便利或政治立場為劃分依據焉。又性質上屬於國家之公務，地方不可踰越也，然性質上屬於地方之公務，則國家可奪取之，例如國民政府遷移重慶時期於四川、西康經營之建設事業是也。國家公務得分區執行者，仍為國家公務而非地方公務也，如稅務、鹽務、郵政等。高級地方公務之分區執行者不可與低級地方公務混淆，亦同理也(按上級公務分區往往與低級公務區域相同，參見導論)。

公務之設立與變更均須以法律為之，法律者包括憲法與法律而言也。蓋憲法與法律俱由人民製定，唯人民自身方知何者可為公務以促進其福利也。各國實情聯邦國家之國家公務與各邦公務皆由憲法保障，其規定情形，或列舉國家公務而不列舉各邦公務，如美國；或並舉國家與各邦公務，如加拿大。前一情形中國家公務由憲法設定，各邦公務由各邦法律設定；後一情形中國家與各邦公務俱由憲法設定。然憲法規定多富彈性，必須法律補充之，設定與補充有時亦難分辨耳。單一國家中國家公務之一部分規定於憲法，惟大部分皆由法律設定；至地方公務，悉由中央法律設定或經中央法律許可之地方自治法律設定也。有時憲法設定之公務，如我國

訓政時期約法第四章「國民生計」及第五章「國民教育」各條規定各事，並未指定應由中央抑由地方政府執行，抑由中央與地方政府聯合執行，究爲何種公務尙須法律指定。於此種情形之下法律爲直接設定者，憲法爲間接設定者矣（按中、外學者絕不承認單一國家憲法可以設定地方公務，尙請讀者加以研究）。公務之委任與低級政府執行者，聯邦國家中國家公務委與各邦政府必須憲法規定，例如德、奧、瑞士等國；邦公務之委任以邦法律爲之。單一國家中任何級公務之委任與低級政府執行者必須以法律爲之。所謂法律不必中央（或邦）法律，地方自治法律（在英國名「附從法律」（By—laws））亦可，惟自治法律必須以中央法律爲依據耳（自治法律並非命令，因命令爲執行公務之政府所製立也。中、外學者每不能辨此，亦請讀者注意）。行政之權亦必須憲法或法律授與，蓋權之對象爲民，必須人民自願接受也。行政之責任亦須由憲法或法律制裁，因行政對象爲民，責必由人民確定之也。近年各國公務大量增加，立法機關不勝其繁，遂以部分活動，委任政府代爲行使。雖然，立法機關之活動不盡完全設立公務也，尙規定公務執行之方法焉。公務執行之方法可以委任執行之政府代勞，至公務之設定，政府則不能越俎也。權之賦與與責之確定亦皆不可以之委任政府者也。若干國家尙未進入憲政民治者憲法與法律俱由政府代表人民製定，其憲法與法律之功用未嘗易也，特立憲與立法機關與政府合一而政府俱有兩重資格——一爲公務執行者，其地位爲僕；一爲人民之代表，其地位爲主——而已耳。

政府本身作爲之事爲公務，人民作爲之事爲私務。然私務無不可受政府管理、統制。管理、統制私務，亦事務也，亦社會需要之事務也，人民幸福所賴之事務也。以此觀點論之，私務之管理、統制亦公務矣。此廣義之公務也。前節所論者狹義之公務也。無以辨之，姑權稱狹義之公務爲「原始公務」，廣義之公務爲「管理公務」，以利討論云爾。惟讀者須知原始公務有具體之內容，管理公務只抽象之形式耳。譬如國際公法與國際私法然：國際公法爲實在之法律，國際私法只爲法律之選擇而並非實在法律也。

二　省公務

我國省公務，素無明確規定。十七年四月二十七日以前省政府之組織法只規定省政府之組織而未列舉省公務，惟從其組織觀之，亦可知省公務之大概，如十四年七月一日原公布之省政府組織法第二條云「省政府以民政、財政、教育、建設、商務、農工、軍事各廳組織之」，則省公務當有民政、教育、建設、商務、農業、工業、軍事諸大類也。十七年四月二十七日以後省政府組織法始列舉各廳職掌，除財政廳外，各廳職掌實各項省公務也。然所列各項之外尚有概括條文如「其他建設事項」，「其他教育事項」，「其他實業事項」等，則省公務尚可由法令加以補充也。又所列各項公務中並非盡為純粹省公務，而尚有聯合公務焉（見前第二章）。茲就各省實際存在之各種公務分析略述之。省公務除省營企業外最大特點厥為被動的，若非中央政府指揮監督辦理，其基於省政府組織法授權自動執行者殊不多也。嚴格言之，企業之舉辦亦着重管利，只可視為半自動也（見「財政」）。

(甲)原始公務

(1)治安

(一)一般治安——一般治安即全省治安是也。全省治安之維持必須依靠武力。我國軍事原為國家公務；維一因清代督、撫擁有強大兵力並北京政府時代各省政治悉為軍人把持之傳統，一因實際上之需要，各省均有自衛軍隊。十五年十月二十日中國國民黨中央各省聯席會議通過一「省政府對國民政府之關係問題決議案」，其第七項云：「省軍隊與國家軍隊須劃分之。省軍隊為維持省法及秩序而設，但亦可由國民政府調遣為國防之用。省軍隊之數額，須由國民政府核定，以不超過建設和平、維持治安必要之數為準。……」可見當時事實也。（註二）然此時省軍隊之編制尚未規定，十七年十月國民政府公布省防軍組織暫行條例，規定「各省為綏靖地方，維持治安起見，得呈請設立省防軍」（第一條）。「省防軍以團為最大單位，歸軍事委員會指揮，受各省省政府統轄……」（第二條）。「省防軍設司令官一員，由軍事委員會轉呈國民政府任命之」（第三條）。至

每省省防軍所設團數仍無限制也。實際各省軍隊各有名稱，其編制稱軍，稱師，與國軍無稍一致，數目更非中央所能限制，故省防軍制度，具文而已耳。因各省不遵省防軍之辦法，中央亦不重視之，至二十二年七月國民政府軍事委員會委員長南昌行營制定之整理江西保衛團隊計劃綱要竟規定：「省政府得按地方防務之必要酌設保衛師，稱爲『江西保衛第幾師』。」二十三年七月南昌行營公布各省保安制度改進大綱，（註三）重新確定各省保安制度，「……以保衛地方安寧……」（第一條）。依其規定，省軍力概編爲保安團及保安隊；「原隸省保安處之直屬部隊及各地方保安團隊現已改隸而直屬於省者概名爲『某某省保安團』，以數字定其番號」（第六條），「原隸區保安司令部之直屬部隊及各縣保安隊現已改隸而直屬於區者定名爲『某某省第幾區保安團或保安隊』，以數字定其番號」（第七條）。各區保安團或保安隊受各該區保安司令或行政督察專員兼區保安司令指揮統轄，各區保安司令或行政督察專員兼區保安司令及省保安團均受全省保安司令統轄指揮（第十四條）。至省、區保安團及區保安隊數目仍無限制，實亦無法限制也。各國通例地方皆無武力，改進大綱亦特規定各省保安團、隊爲臨時的，而「以達到國家管理爲最終目的」也（第二條）。改進大綱公布後各省均次第遵照實施。惟雲南省於各地設保衛營，每營分三中隊，每縣配置一中隊，全省各保衛營統轄於民政廳（初於廳內設團務處承辦其事，三十三年一月一日廢處更置第七科）。新疆情形無考，但無保安團隊。又各省尚有於保安團隊之外別置其他軍隊者，尚不免也。各省保安團、隊，人數因無限制，各省於經費範圍之內可自由予以膨脹。抗戰軍興，一部分隨國軍抗戰損失，不及補充，數目大減，三十二年四月國民政府行政院及軍事委員會復規定整理辦法，再加限制，其要點有二：「第一，省保安部隊之數量，應先予核定，以保留必要者爲之，爲提高素質起見，應將現有員額酌裁去六分之一至三分之一，其編制以大隊爲原則，由省政府分撥各行政區指揮調遣，擔任各該區之治安維持，如鄰近第一線之行政區，至少應撥兩大隊至三大隊維持治安。第二，各省保留之保安部隊各級幹部及士兵，於編製完畢後即加緊予以警察訓練，至三十二年年底，即由內政部派員檢閱，其已具備保安警察員、警基礎訓練者，即改組爲保安警察大隊，至各保安處之編制，目前皆予調整，俟年底考核成績後，即分別

改編爲警務處或撤銷之」（三十二年四月十七日昆明雲南日報）。今日各省保安司令及保安處均已取消，然地方武力，此乃一政治事實。三十五年二月二十五日國民政府軍事三人小組（按爲國民政府及中國共產黨代表各一人及美國駐中國特使）會議議決「關於軍隊整編及統編中共部隊爲國軍之基本方案」，其第六條第一節云：「各省應有權維持一與其人口比例相當之保安部隊，但其數額不得超過一萬五千人，當省內普通警察顯然無法處理局勢時，該省主席卽有權使用此項保安部隊，以鎭壓騷亂」（案此非省政府主席之權力，乃省政府經由主席執行之一項公務，今日中外學者對於公務與權力暨政府與行政人員多不能區分，請讀者注意），蓋卽承認上項事實也。

我國生產落後，經濟凋敝，各地匪患，時極猖獗。十八年九月十八日國民政府公布清鄉條例，限各省於文到三個月內辦理清鄉完畢，務使匪盜絕跡（第三條），其不能依限，至多亦能逾六個月辦竣（第四條），卒未實現，而將條例效力延至二十年六月底止（國民政府二十年一月十七日令）。實各地匪盜如故也，且有日趨擴大之勢。二十九年二月十三日內政部規定是年四月二十日以前完成陝、湘、川、康、滇、黔、鄂七省土匪總清剿及總清查，至限各省均無成效，後一再延限，最後延至三十年三月底，其實各地匪患至今尚未解決也。三十年十二月第五戰區司令部電軍事委員會云：「……(一)河南南陽、南召、鎭平三縣交界南河店、三叉口一帶民衆因奸僞煽惑糾衆四五千，槍四千餘，輕、重機槍十餘挺，反抗軍糧，破壞交通，……經派兵一團協同團隊剿、撫，聞風遠颺，主力四千餘，槍三千餘，仍分匿伏牛山中，匪首聘龍揚言聯合七縣民衆，襲取南陽；(二)豫、鄂邊區張占傑等藉土地陳報徵兵軍米等煽惑民變，巧日在淅川與宋灣、南陽及湖北均縣邊境同島山嘯聚千餘暴動。……」匪患之重，蓋可知也。

雖各省擁有龐大地方軍力，大股匪徒之敉剿，尚賴國軍協助，三十二年四月軍事委員會電令各省省政府維持治安應着重防患未然，充實本身治安力量，勿依賴國軍，蓋可想見矣。有時國家與地方軍隊聯合剿討，亦不克消滅。三十年八月軍事委員會「未軫」代電稱：「……一般土豪惡棍爲謀個人出路，造成個人勢力，恆以聯

合不肖份子爲匪自豪，以冀遇機由政府收編，爲升官獵職之階梯，甚或反復無常，希望叛變一次，可增加實力一部，再編一次，復可晉升一級。……撫匪不啻助匪！亟應糾正嚴禁，並規定辦法三項如次：(一)曾經收撫而復叛變爲匪半年以上者，尤其匪首決不准投誠，應痛剿嚴緝，務獲正法；(二)從匪自新後不得編爲地方團、隊，應飭其保爲民；……(三)爲有特殊情形如叛兵等不得不予收編者應於收編後調至各戰區參加抗戰；……」各省治安問題實不容忽視也。

(二)特殊治安——特殊治安主由警察機關維持，可分經常與臨時兩種。先述經常特殊治安事務，又可析爲制止的事務、監護的事務、公益的事務及救助的事務四項。(1)制止的事務有由警察局長執行者，有由警長、警士執行者。民國三年三月三日大總統公布預戒條例(迄今有效)，依其規定(第三條)，警察長官遇有左列情形之一發生，即可發布預戒命令：

(一)無一定職業，常有狂暴之言論，行爲者；
(二)妨害他人之集會或欲行妨害者；
(三)不問公、私，干涉他人之業務行爲，妨害其自由或欲行妨害者；
(四)不知檢束，常有破壞社會道德或阻撓地方公益之言論、行爲者；
(五)意圖欲爲第二款、第三款之妨害而有第一款、第四款情形者。

預戒命令計有左列各種(第四條)：

(一)命其一定時間內，從事合法之職業；
(二)命其不得於他人之集會加以妨害；
(三)命其不得以何種口實索人財物或不當要求、強人會晤及用涉於脅迫之函件，或其他種之方法示其威嚇，使他人變更其進退之意，或妨害他人之業務行爲並一切自由；
(四)命其時加檢束，不得蔑棄道德或阻撓公益；

(五)命其不得使用他人妨害他人集會，或妨害他人之業務行為及一切自由，并不得以財物扶助已受預戒命令者，但以親屬之故而扶助者不在此限。

違反預戒命令者依左列之規定處罰（第六條）：

(一)違犯第一、第四兩種命令者處十日以下之拘留或十元以下之罰金；

(二)違犯第二種命令處十五日以下之拘留或十五元以下之罰金；

(三)違犯第三種命令者處二十日以下之拘留或二十元以下之罰金；

(四)違犯第五種命令者處二十五日以下之拘留或二十五元以下之罰金。

又依狩獵法（三十一年十二月二十八日公布）之規定，警察機關得指定地區禁止狩獵（第十二條第六款），並遇有左列情形之一時得停止狩獵（第十六條）：

(一)宣布戒嚴時，

(二)發現盜匪時，

(三)准許狩獵之鳥、獸有保護之必要時，

(四)准許狩獵之地有禁止狩獵之必要時。

二十九年十月二十四日國防最高委員會制定非常時期取締集會演說辦法（同日於重慶市施行，各省均有施行可能），其第五項規定：「違反本辦法之規定者當地警察機關得停止或解散之」。凡此為警察長官執行之事務。十九年三月四日內政部公布警長警士服務規程，內中對於警長、警士職掌事務，規定甚多，其屬止制止性質者有下列各項：第一，「守望及巡邏警士遇有可疑之處、可疑之人、可疑之物應詳密盤詰；果係不法應即拘捕送究。但認關係重要時應先報知官長核辦，不可為急遽之措置」（第四十五條第一項）。第二，警長、警士「遇有公然為反動之演講或散發反動印刷物、黏貼反動標語者應拘送該管警署究辦」（同條第二項）。至於究辦之權自屬長官。第三，守望及巡邏之警長、警士，「遇有酒醉而知覺失常者應慎加

防護；倘有暴動情形卽設法制止，並採知其家庭送致之，但在鄉村地方得付託於其地之閭、鄰長（按今爲保甲長）使爲送致」（第五十三條）。第四，彼等「遇有瘋癲人應妥爲照管；倘有暴動情形卽設法制止，並採知其家庭送致之，但在鄉、村地方得付託於其地之閭、鄰長使爲送致」第五十四條）。此外刑法（二十四年一月一日公布）第八十八條第一項規定：「現行犯不問何人得逕行逮捕之」，警長、警士專負治安責任，當有執行此項規定之義務也。二十五年二月二十五日國民政府公布維持治安緊急辦法五項，均爲授與警察機關及警長、警士制止的權力，茲將原文抄錄於左：

（一）遇有擾亂秩序，鼓煽暴動，破壞交通以及其他危害國家之事變發生時負有公安責任之軍、警得以武力或其他有效方法制止。

（二）遇有以文字、圖畫、演說或其他方法而爲前項犯罪之宣傳者得當場逮捕，並得於必要時以武力或其他有效方法排除其抵拒。

（三）軍警遇有妨害秩序，煽惑民衆之集會、遊行應立予解散，並得逮捕首謀者及抵拒解散之人。

（四）軍、警遇有前項之事變時應將當場攜有武器者立卽繳械及逮捕之，並得搜捕嫌疑犯。

（五）明知爲違犯本辦法之人犯而藏匿、容留或使之隱避者得逮捕之。

抗戰後二十六年八月十七日內政部公布防止漢奸間諜活動辦法大綱，責成警察負責執行。（註四）二十九年七月二十四日國民政府又制定非常時期維持治安緊急辦法公布，警察長官及警長、警士又增加若干職務。依其第二條之規定，左列各類人犯軍、警應嚴密注意偵察逮捕，需要時並得以武力或其他有效方法制止之；

（一）懲治漢奸條例第二條各款之罪，

（二）危害民國緊急治罪法第一條第一項各款之罪，

（三）戰時軍律第七條之罪，

（四）陸海空軍刑法第十七條，第二十七條，第七十九條及第八十二條之罪，

(五)懲治盜匪暫行辦法第三條及第四條各款之罪。（註五）

上列各犯之預備或陰謀犯亦同，但以定有處罰者爲限。又依第三條之規定，左列各種人犯軍、警應當場逮捕或解散，並得視必要以武力或其他有效方法排除其抗拒：

(一)戰時軍律第八條之罪，

(二)懲治偸關漏稅暫行條例第二條及第三條各款之罪，

(三)非常時期農礦工商管理條例第三十條之罪，

(四)刑法第一百四十九條至第一百五十六條之罪及第一百七十三條至第一百九十條之罪。（註六）

軍、警對於上述人犯得施行下列之處分（第四條）：(一)搜索其身體住宅或其他處所，(二)檢查、扣押其郵件、電報、印刷品、宣傳品或其他文書及圖畫，(三)攜帶或收藏武器、彈藥、爆炸物、無線電機或其他供犯罪所用物品，不問曾否受有允准，扣押之。「違犯本辦法所列舉人犯之同居家屬、雇用人或受雇人有共犯嫌疑者得併予逮捕」（第五條）。「明知爲違犯本辦法所舉之人犯而藏匿、容留或使之隱避者得逮捕之」（第六條）。又「本辦法未規定之條款而在其他法令上爲犯罪並有擾亂治安之虞者準用本辦法處理」（第八條），此項規定實有取消刑事訴訟法第八章（「被告之傳喚及拘提」）及第十一章（「搜索及扣押」）所保證各項合法手續之危險。

(2)監護的事務：警長警士服務規程第四十條規定巡邏警士對於本巡邏區內左列人民或處所應隨時加意查察或預防其危害；

(一)曾受徒刑之執行或經宣告緩刑者；

(二)素行不正者；

(三)乍貧、暴富或收入不豐，浪費無度者；

(四)一戶內有多數非家屬人雜居者；

(五)旅館、工廠、學校及其他公共處所。

第四十一條規定：「巡邏警士遇有他處移居本管區域或由本管區域移居他處者應即查明報告」。第四十二條規定：「巡邏警士對於戲場及其他羣集之所應時常巡視防止其混亂，認有異狀時應加意防護。」二十三年一月六日行政院公布緝盜護航章程，其第六條規定：「凡航海輪觸礁或擱淺由水上警察負保護之責，並禁止情跡可疑船舶停泊該輪附近」。非常時期取締集會演說辦法規定非常時期集會、演說須先得當地警察機關之許可（第二項），至集會及演講時警察機關並應派員監視並隨時指導及糾正（第四項）。三十三年十月三十一日國民政府公佈戰時交通器材防護條例，規定各級地方政府及憲兵、警察對於已裝設之電信桿、線、鐵路器材，及電信、鐵路及公共運輸機關存置廠、庫之交通器材應負責防護（第一及第二條）。凡此皆監護的事務也。

(3)公益的事務：「守望及巡邏警士於往來道路上發現妨害物品時應立即除去或告知義務者除去之」（服務規程第四十六條）。如「發見道路、橋梁、水道、電燈、電線、煤氣管及其他公用之建築物破壞、壅塞，或有破壞、壅塞之處時，應速告知義務者修理」（第五十條）。如「遇有瘋犬應立斃之，並告知其地之閭、隣長速爲掩埋」（第五十六條）；「發見屍體時應不變位置檢視其形狀報告官長核辦」（第五十六條）；「發現獸畜死體時應告知其地之閭、隣長速除去之」（第五十七條）。「守望及巡邏警士應隨時檢查販賣之肉食及其他飲、食物有無腐敗品或攙雜贋品情事」（第五十八條）。其「夜間發現人家門戶未關鎖者應速告知其戶主」（第五十九條）；「發見火災時應即鳴警笛俾衆週知，並盡力息滅，消防人已集合時應防止混亂及乘機竊盜情事」（第六十條）。以上皆公益的治安事務也。

(4)救助的事務，亦由警長、警士執行，約有下述數項：第一，「守望及巡邏警士遇有人民因危難請求救護時，不論何時應允其請求；或雖未請求一經聞、見，亦應盡力設法救護」（服務規程第四十九條）。其次，遇有幼兒迷失道路應速爲保護；其居所不明者暫安置於其地之閭、隣長家並報知警長設法送致；其居所已明且在本管區域內者逕送致之，若屬他區即通知其區之閭、隣長或警士送致」（第五十一條）。又警士「遇有遺失之牲畜或他物時應留置於便宜之地交還其失主，失主不明時報知警長處置」（第五十二條）。再前述之救火亦可

視爲一種救助的事務。此外其他一切危難事件警士及警長均有救護之責任（第六十四條）。

除上述四項事務之外，各警察局經機關、團體、公司、商號之聲請得爲之設置「請願警」，其薪餉費用概由請願者負擔。請願警之派遣亦略帶公務性質也。

以上各項警察特殊治安事務主由警察機關執行，然其他行政機關基於法令之授權亦可執行，或改由其執行。例如航空法（三十年五月三十日公佈，未施行）第三十七條規定：「航空器降落後應受該管行政官署之檢查」。（註七）三十一年七月七日國民政府公布之水利法（未施行）第六十條規定水利「主管機關得於水道防護範圍內執行警察職權」，所謂警察職權即上述各項事務也。三十三年一月十二日國民政府訓令，非常時期取締集會演說辦法改由社會部負責辦理，中央改爲社會部，地方自亦改爲主管社會行政機關矣。

臨時治安事務因事而定，例如空襲中之防護事務，學生遊行之監視或禁止，戰時臨敵區域之警戒等等。二十九年五月國民政府軍事委員會通令各省制止工人罷工，亦臨時治安事務也。

（2）禁煙

禁煙者禁止鴉片及同類毒物之謂也。「鴉片煙係由罌粟花結實以後，割取漿液，製成土膏，供人吸食之物，此爲大多數人所盡知也。罌粟來自外國，自唐以前，早有番舶至華互市，罌粟種子，或即隨番貨以俱來。徵之唐進士雍陶西歸出斜谷詩，已有『馬前初見米囊花』之句，可知其移植中華甚早。宋、元以降，漸知其可供醫藥之用，遂於本草內收有『阿芙蓉』一物，阿芙蓉即鴉片也」（中央訓練委員會及內政部印行，禁煙行政頁三）。以鴉片製膏吸食，約始於明末或清初，其時東方海上貿易，操於葡萄牙人之手，鴉片即藉之自印度輸入，其濫觴也。至雍正七年東南沿海居民染吸漸廣，清帝始上諭禁止吸食，其時輸入年僅二百箱耳。惟輸入未禁，以藥品報關徵課，年有增加，乾隆三十二年達一千箱，五十五年則逾四千箱，主由英商輸入，佔英國輸入我國物品之首位。嘉慶元年吸食鴉片惡習已遍全國，輸入有增無已，清帝又因廣東總督奏請，始頒禁止輸入之上諭，越四年又重申禁令，惟俱無效，至嘉慶末年，輸入已近一萬箱，道光間達兩萬餘箱矣。道光元年再申

禁令，其時鴉片輸入，白銀外溢，形成財政上嚴重問題。道光十八年派林則徐爲欽差大臣，以澈底肅清煙禍，因啓中、英戰爭而盟江寧辱約，良可慨也（李劍農著，湖南藍田國立師範學院史地學會出版，中國近百年政治史頁十八——二十）。嗣後印度鴉片輸入無阻，並可深入內地銷售，國內種、吸之風益不能止，政府苦之。咸豐八年締結中英通商章程，定鴉片（章程內稱「洋藥」）只許在各口銷售，不得轉至內地，非禁也，財政之故耳。次年洋藥（印度膏）、土藥（卽國內土膏）一律抽徵釐捐，而鴉片爲正式稅源矣。同治十三年據李鴻章奏，上諭暫弛禁種，以抵制洋藥漏卮。光緒二十二年外國教士集議上海請各國政府與中國合作禁煙。一九〇六年，斐律賓主教布蘭特上書美國總統羅斯福，羅氏旋卽建議國際鴉片委員會於一九〇九年（宣統元年）於上海召集萬國鴉片大會，清廷卽利用時機宣起禁政，因先後有光緒三十三年與宣統三年中英禁煙條約及續約之訂結，定十年期內中國國內禁絕種煙，印度洋藥亦禁絕輸入。（註八）清末民初依此協定奮力施行，宣統三年奉天、吉林、黑龍江、山西、四川五省卽完全禁種，印膏卽不輸入五省；民國二年直隸、山東、湖南、安徽、廣西五省完成禁種；三年湖北、河南、福建、浙江禁絕；至六年年終全國各地已完全肅清。惜七、八年之間法統淪廢，軍閥割據各地種煙，故態復萌，其未復種者止吉林、山西二省而已，人民趨爲利藪，政府倚爲財源，不數年間，毒遍全國，危害民族，莫此爲甚（見前書禁煙行政及內政年鑑）。

清代禁煙執行者爲各省督、撫，樞朝與府、縣分別監督、協助而已。民國三年五月五日大總統公佈禁種罌粟條例，則以縣知事爲執行機關，內務總長及各省民政長官共立於督導地位。十六年國民政府頒發禁煙條例，規定自十七年起限三年將鴉片煙完全禁絕。此次禁煙，包括禁吸及禁賣，然無禁種，又禁賣但禁私賣而已，實由禁煙機關「公賣」，禁吸亦非眞禁，只須向禁煙機關領取「特許證」卽可張燈吸食，與咸豐政策，無稍二致。其執行機關中央爲禁煙處，各省有禁煙局，均直隸於財政部，省禁煙局於各縣、市設禁煙分局或分所，由縣、市長兼辦，故其事務屬於國家。十七年六月國民政府修正公佈省政府組織法，於民政廳職掌中列有禁煙一項，禁煙局旋卽撤銷，省禁煙事務改由民政廳辦理。四月四日公布禁煙條例，九月十七日公布禁煙法及其施行

條例，定「煙」之含義爲「鴉片煙及一切毒品」，中央禁煙機關爲禁煙會議及國民政府禁煙委員會，分掌建議、審議及督理、指揮事務，省有禁煙委員會。省禁煙委員會之職務爲會同國民政府禁煙委員會派員督同市、縣長官調查各地種煙狀況並研究改種農物之方法並得預備種子發給農民具領（第七條，第八條）；並督同市、縣政府及會同中央禁煙委員會派員施行檢查販運、售賣吸食情形，俾交法辦（第十一條，第十三條，第十五條）。此次仍無獨立之省禁煙公務也。（註九）施行結果，亦無成效，政局混亂，爲其主因，而各級機關責任不明，事權不專，亦有以致之也。

二十三年五月國民政府軍事委員會委員長南昌行營因剿辦匪盜感覺禁煙迫切，乃制定嚴禁烈性毒品暫行條例，令發江西、湖北、安徽、江蘇、河南、湖南、陝西，浙江、福建十省及南京、上海兩市依照軍法切實遵行。於以上省、市一切煙、毒案件悉由軍法機關執行（得由行政機關代理），種、製、販、運、售、吸皆在禁止之列，重者處死，輕者拘徒。然軍法機關爲中央機關，其公務自爲國家公務也（二十四年三月南昌行營又頒布禁毒實施辦法及禁煙實施辦法，爲暫行條例之補充）。至司法以外之禁煙事務省民政廳自可依法辦理也。（註一〇）二十四年五月中國國民黨中央執行委員會政治委員會決議廢止禁絕法並裁撤禁煙委員會，另於軍事委員會內設禁煙總監，由該會委員長兼統轄全國禁煙事宜。總監有制定禁煙規程之權，其效力可變更刑法之規定。十月禁煙總監即根據此項權力頒佈禁煙始罪條例及禁毒始罪條例，並令設禁煙總會於軍事委員會，禁煙委員會於各省、市、縣皆審議協助機關，禁煙事務仍由禁煙總監、省民政廳及市、縣長執行。

二十五年二月六日禁煙總會第一次會議，決議於六年之內煙毒完全禁絕，六年者自二十四年首至二十九年終也，然此時已越一年餘矣。六月三日該會呈請禁煙總監公布禁煙禁毒實施規程，以實施上項決議。該規程規定毒於二十五年底禁絕，煙於二十九年底禁絕，此卽所謂「兩年禁毒」及「六年禁煙」（皆自二十四年元旦起），而實際禁毒期限止有半年，禁煙期限止有四年半也（按兩年禁毒及六年禁煙係二十三年南昌行營提出）。禁毒辦法爲查緝及戒除，由省、縣會同執行（規程第四十八條，第四十九條）。禁煙分禁種、禁運、禁售及禁吸四

部分。全國各省分爲絕對禁煙區域及分期禁煙區域，由禁煙總監指定之（第六條）。執行禁種機關爲各省省政府（民政廳），另由禁煙總監於各省派特派員督同辦理，故禁種主爲省公務。禁種工作分宣傳與查禁兩項。宣傳由民政廳印製文告單紙發交各縣散發（第九條）。查禁由中央與省會同辦理。禁運與禁售均由軍事委員會禁煙督察處（二十七年一月改隸財政部）執行，完全爲國家公務，禁吸則由督察處及各級禁煙機關共同執行，其關於省公務者有傳戒煙民，設立或補助戒煙醫院及查驗煙民三項（規程第三十、三十二及三十三條）。依據此項規程，禁煙總監旋即派定皖、閩、湘、鄂、豫、贛、川、陝、甘等省特派員，其餘各省關於省政府與特派員會同辦理事項則由省政府單獨辦理。二十六年九月二十二日禁煙總會改隸行政院，十月十九日又回隸軍事委員會；二十七年三月一日於內政部設立禁煙委員會，而禁煙總監、禁煙總會及各省特派員一概裁撤。各省特派員撤銷後，其與省政府會辦之事務，自由省政府單獨執行。二十七年十一月九日行政院令頒「加強禁政」三項辦法，其第(一)項令各級地方政府普設戒煙院所及增設煙民工廠。

二十八年七月行政院以二十九年禁煙最後期限，半年即屆，爲頒發肅清私存煙土辦法大綱及督辦私存煙土公署組織規程，根據此二規章於煙禍較爲嚴重之四川、西康及貴州三省設置督辦私存煙土公署，加派各該省省政府主席爲督辦，實行收買人民私存煙土。十月行政院又公布未設督辦公署省份肅清私存煙土辦法，規定各該省肅清私存煙土事務由省政府主席督同民政廳廳長執行。二十九年三月十六日行政院又制定消滅各省私存煙土辦法，其第四條第一項規定「各省政府、行政督察專員公署、縣政府應於二十九年六月、九月、十二月動員黨、政、軍、學各界對於民間私存煙土施行總檢查一次」，其餘所規定之工作，則主由縣、市政府執行。

禁煙性質上爲臨時公務，與他種公務不同。政府定二十九年十二月三十一日爲禁煙完成日期，是日以後應無煙可禁。惟事實上禁煙禁毒實施規程並未圓滿實施。二十九年十二月三十一日行政院一面廢止禁煙禁毒實施規程，一面公布肅清煙毒善後辦法，規定：「市售抵癮藥品應由各級政府開列名稱，布告查禁，並嚴禁以任何名義改裝發售，違者一律沒收，當衆焚燬，並依法究辦」（第十二條）：「各級政府應利用各種集會普遍宣傳

中央查禁煙、毒政策及法令，並於每年六三禁煙紀念日舉行擴大宣傳」（第十三條）。該辦法施行期間定爲三年（第十九條），三十三年一月行政院已訓令延長一年。三十年八月十五日行政院與軍事委員會會同令頒消滅戰區煙毒暫行辦法，又規定戰區各省省政府有防止敵人毒化及澈底消滅煙毒之責。是年二月十九日國民政府曾公布禁煙禁毒治罪暫行條例，原定施行期限爲三年（原條例第二十三條），三十三年一月七日國民政府令自民國三十三年二月十九日起延長一年，三十四年一月三十日復令延長至抗戰結束後二年爲止，故至今有效。據三十年十月調查，除淪陷區外，尚有十三省九十餘縣發現煙苗，軍事委員會特通令各省省政府切實查禁。三十四年十二月十三日行政院再公布肅清煙毒善後辦法，規定：「全國各地煙、毒統限於抗戰結束（案已於九月三日結束）後二年內澈底肅清，各省、市應分別依限提前完成，不得展緩」（第二條），但就現狀實際觀察，全國絕對禁絕煙、毒尚非十年以內可以完成之事，故禁煙事實非一臨時公務也。

（3）救濟

救濟與治安相同，爲任何社會不可缺少之公務。省救濟公務可分爲貧弱救濟、災荒救濟、失業救濟、煙民救濟及難民救濟五項，茲分論之。

（一）貧弱救濟——貧弱救濟之對象爲貧窮、殘廢、孤幼、年老之人。民初各省均有同善堂以主其事，然同善堂爲私人團體，故其事爲私務。十七年五月二十三日內政部頒發各地方救濟院規則，（註一一）各省依照先後設立救濟院。各省救濟院分養老、孤兒、殘廢、育嬰、施醫及貸款六所，分任六項救濟事務，院設院長及副院長各一人，由民政廳於地方公正人士中選聘之，無給。各省救濟院多由同善堂改名而成，非新政也。十九年一月各省普設振務會，救濟院即改隸該會，二十七年十一月振務會改爲振濟會，又隨之改隸，今各省振濟會有裁併於民政廳者，其救濟院自又回隸該廳。十九年統計，各省救濟院所救濟之人數，雲南最多，計達四二、二八九人；次湖南，三二、六一七人；次江蘇，一五、六七九人；而福建止三三七人，熱河八十人，遼寧五七人。以我國經濟之衰，各省人口之衆，救濟實效實至爲微小也。

(二)災荒救濟——其對象通常爲水災、旱災及蟲災，而兵災、火災不及焉。災荒救濟原爲國家公務，國家與省會同公務及縣、市公務，二十三年十二月八日行政院公布各省市舉辦平糶暫行辦法大綱，始又爲省公務。依其規定，「凡被災區域遇糧價過高或於青黃不接時」省政府應辦理平糶，並應命令市、縣政府同時辦理，同時並可允許慈善機關辦理。平糶之法，或就倉儲積穀，或另集資金爲之。法律上省政府無辦理倉儲之義務，事實上各省省政府亦少辦理倉儲，故勢必出於另集資金一法。二十六年六月行政院又公布各省災荒根本救濟辦法，其中所規定省政府所辦事務如左：

(1)急賑，卽由振濟會發放省救災準備金（見第五章「省財政」）。

(2)工賑，卽命受災人民擔負政府各項工役，如築路、治水等，服役時酌給生活工費。

(3)減免賦稅，但此非直接救濟而爲間接，又自賦稅改歸國家後省政府已無賦稅收入，故不能辦理。

(三)失業救濟——職業介紹法（國民政府二十四年八月七日公布）第二條云：「市、縣政府依法令之規定掌管關於職業介紹行政事務」，則失業之基本救濟爲市、縣公務而非省公務。事實上各省所辦之失業救濟事務只爲習藝工廠之類臨時救濟措施，最近各省社會處成立則又舉辦職業介紹。至較嚴重之失業問題由省政府另謀處置辦法。例如福建，於二十八年全省沿海漁民十二萬人之中有二萬人失業，省政府當擬定救濟沿海失業漁民暫行辦法，所定辦法有復業貸款，漁鹽貸款，小本經營貸款，淡水養魚，移墾荒地，配置工廠，參加內河航運，修築道路，編組運輸隊等，惟戰時各省財政極度緊縮，經常行政費用已甚困難，諸此辦法已否一一施行，尙難確悉也。

(四)煙民救濟——煙民以種、運或售鴉片爲職業，禁煙後職業喪失，自不能不加救恤，此失業救濟之事，非吾所謂煙民救濟也。煙民救濟者，專指吸食煙毒者而言也。二十七年十一月九日行政院加強禁政辦法第(一)項有「增設煙民工廠，收容窮苦煙民」之規定（見前）。嗣恭此規定於二十八年一月十六日公布各省市縣籌辦強民工廠辦法，規定省、市、縣各級地方政府均應設置強民工廠，其已設有民生工廠者得就原廠加以擴充，以

使加收煙民，如煙民衆多，並得酌設強民或民生工廠分廠（第三條）。「強民工廠設主任一員，……；辦理廠內一切事務，下設事務、技術、醫務三組，事務組管理總務、業務一切事項，技術組管理技術、考功事項，醫務組管理醫務、衛生事項……」（第六條）。「貧苦勞動煙民入廠應供給膳宿及戒煙藥品，并得視其作工成績，按照地方情形，分等酌給相當之工資」（第九條）。作工期間「以三個月至六個月爲限，但得視其工作情形延長之；其技能優良者得任爲助手」（第八條）。二十九年二月內政部又公布貧苦勞動煙民戒煙時期生活救濟辦法，然所定皆市、縣公務，不關省行政範圍也。

（五）難民救濟——難民者遭受戰爭或其他變故禍害因而不能維持生活之人民也。我國連年戰爭，人民受害匪淺，政府悉漠視之，亦無能爲力也。二十六年七八月抗日軍興，其難民遂有救濟辦法，且甚周密，其由省主管者如左：

（1）難民疏散——二十六年十一月行政院頒布非常時期運送難民辦法，規定遭受敵人壓迫之難民欲回原籍或遷至安全地帶者得求各省難民救濟機關（即中央難民救濟會各省分會，後取消歸其事入省振濟會）或縣、市政府或慈善團體代請中央或各省交通機關免費轉送，交通機關對於此項請求不得拒絕。同年同月內政部又公布戰時遷移婦孺辦法，命令「沿江、沿鐵路、公路及接近戰區地帶之居民，所有婦、孺應一律遷移疏散」，其疏散時地方政府應予協助並應會同地方黨部派員指導，地方政府當包括省、市、縣政府也。

（2）難民墾殖——二十七年三月行政院公布難民移墾實施辦法大綱，規定關於難民墾殖之管理中央以經濟、內政二部及振濟委員會，（註一二）地方以各省省政府爲主管機關（第二條），但難民墾殖事業以地方辦理爲原則（第十一條）；故難民墾殖主爲省公務。難民移墾之辦法分爲左列三種（第十條）：

（甲）集團農場制適用於有工作能力但無眷屬之難民。

（乙）貸款制，適用於有工作能力並有眷屬但無生活資力之難民。

（丙）墾殖制，適用於有自耕資力之難民（實非難民，只爲逃亡人民耳）。

又「移墾難民在輸送期間以及達到墾區尚未從事墾殖以前無力生活者由政府設法維持」（第八條）。各省辦理此事，尙其成績。二十九年統計，各省經營之難民墾區已成立者有河南鄧縣，江西吉安、泰和等縣，福建崇安縣，及湖南沅陵、芷江縣；正在籌辦者有陝西汧山縣，四川平北縣，西康舊寧屬八縣，廣西鳳山河，寧夏靈武縣，及寧夏、青海之都蘭等處。每一墾區收容難民人數自一、二千至三、四萬不等，已成立各墾區可墾面積共爲三百四十二萬餘畝，容納難民共約五九二、〇〇〇人。又據二十八年五月五日福建省政府報告，該省一年來移墾之難民共有一、二九三戶，計五、三七七人，墾殖農地二七、〇九八市畝及荒地五、九一九市畝。

（3）難民工役——中央及地方政府辦理各項工程，工事如築路、治水、軍事工作、自衞工程等，均可利用難民志願服務。二十七年四月行政院制定非常時期難民服役計劃綱要，規定「難民在服役期間之待遇，由其服務機關自行規定，但不得少於其他服役人員，或當地工人之最低額數」（第六條）；又「服工役之難民所需工具，由服務機關發給之」（第十一條）。

（4）難童教養——教養者撫養與教育也，其教育部分本應屬於下節，然此種教育實附於撫養之中而不能與之分離，故不便析之。關於難童教養，抗戰初起振濟委員會即制定抗戰建國時期難童救濟教養實施方案，經行政院於二十七年十月二十日核准施行，規定各省、市政府應參酌財力籌設兒童教養院，並協助私人團體設立兒童教養院或保育院實行收養年在十二歲以下孤苦無依之兒童，以培育其健全體格，善良德性及國家、民族意識，並授予基本知識及生活技能，以爲國用（教養院或保育院實施難童撫養由救濟行政機關主管，難童教育由教育行政機關主管）。然三十二年一月國民參政會第三屆第一次大會「獎勵生育並救濟戰區及扶助貧苦兒童以延續民族命脈而固國本」建議案中有云：「抗戰迄已六年，戰區日廣，流離失所之兒童，亦與日俱增，原有之戰時兒童教養院（按爲振濟委員會根據前方案之規定所設立）不敷需用，應請政府在後方各省及時普遍增設之」，則難童教養事宜，除中央設有教養院一所外，各省似均未舉辦也。（註一三）（原建議案經國防最高委員會第九十九次常務會議決議「交行政院參考」）。

(5)難民工藝——各省當局救濟難民頗有利用難民使之工藝自維生計者，然成績亦不顯著。據福建省救濟當局報告，其困難有二：第一，難民工廠較私人工廠支出為大；第二，難民工作不甚努力：惟繩之非其法不善，實管理有欠公誠耳。

以上省因抗戰遇難人民之救濟，至其他災變，另有臨時救濟方法。例如三十年十二月三十一日國民政府令，飭由行政院轉各主管部、會及各省省政府救濟歸國僑民。(註一四)三十三年五月九日滇越鐵路火車於雲南宜良縣屬七凸坡地方出軌，死傷數百人，雲南省政府特令民政廳、社會處會同交通部滇越鐵路滇段管理處辦理善後救濟。然此類救濟與其他救濟同，須視省政府財力為定也。救濟行政雖由振濟會主管，然各省社會處、民政廳所主管社會行政部分亦包括之，似有整理必要也。三十二年九月二十九日國民政府公布社會救濟法，其第七條第一項云：「各種救濟設施，由各縣、市視實際需要及經濟狀況依照本法分別舉辦，中央及省亦得酌量辦理，……」則救濟原則上為縣、市公務，其於省並非強制的或委任的公務而為採擇的或許可的公務也。至於救濟設施經規定分為下列各種(第六條)：(1)安老所，(2)育嬰所，(3)育幼所，(4)殘廢教養所，(5)習藝所，(6)婦女教養所，(7)助產所，(8)施醫所，(9)其他以救濟為目的之設施。其救濟之對象則為合於下列情形而「貧窮無力生活」者：(1)年在六十歲以上精神衰耗者，(2)未滿十二歲者，(3)姙婦，(4)因疾病、殘廢或其他精神上、身體上之障礙不能從事勞作者，(5)因水、旱或其他天災、事變致受重大損害或因而失業者或(6)其他依法令應予救濟者(第一條)；惟「對於遭受非常災變之災民、難民所為之緊急救濟，其受救濟人不以前條所列者為限」(第二條)。故此法實為救濟行政之總法也。然此法以社會行政機關為主管機關，於執行上恐不免與振濟機關衝突耳。(註一五)

(4)衞生

衞生性質上以縣、市舉辦為宜，惟我國縣、市幾無衞生設施，衞生遂主由國家及省辦理。省衞生行政，可分為醫治、防疫、試驗及宣傳與獎勵四端，茲分述之。

（一）醫治——各省均有省立醫院一所或數所，收費較私立醫院略低，然窮苦民衆仍難問津也。省立醫院只一所者例設在省會，名雖以全省人民爲對象，實際施惠只及省會一地耳。雲南省會有省立醫院兩所，其一設備較佳而收費無差私立，其一收費雖廉而設備則甚簡陋，此外箇舊、思茅二縣各有省立醫院一所。廣西全省分爲十二個衛生區，每區設省立醫院及省立衛生事務所各一所，較之各省爲普及。然公立醫院以縣、市、鄉、鎮設立爲宜，省立醫院實無必要耳。近年各省有巡迴醫療隊之設置，例如廣西各區衛生所均有巡迴醫療隊，浙江省政府有醫療防疫大隊，下分五分隊，分赴各縣工作，湖南省政府有臨時防疫醫療大隊，下分四小隊，分赴游擊地區工作等，皆因縣、市醫療設備欠缺所爲臨時權宜，其實各隊多有名無實，無補於事也。

（二）防疫——防疫包括除疫。關於防疫單純一項，近年來各省每年多舉行免費種痘，最近且有免費注射其他防疫針苗之事。省會地方由省衛生行政機關直接辦理並由省立醫院辦理，並委託其他醫院、診所代辦，縣、市地方均交與各該地公、私各醫療衛生機關、團體辦理。除疫爲臨時事務，疫既發生然後除之。其較著者爲二十八年秋冬之交湖南霍亂流行，該省省政府乃於流行區內設隔離病院十所及檢疫所十二所，以資防治。同時委託各醫院免費注射藥苗並於繁盛地方舉辦飲水消毒。辦理不及兩月，疫癘完全肅清。又二十七年十一月至二十八年三月浙江省慶元縣鼠疫爲患，省政府以福建省政府及衛生署之協助卒消滅之。防疫事務除上述之外巡迴醫療隊亦兼辦之。三十三年十二月六日國民政府公佈傳染病防治條例，其第六條規定云：「傳染病流行時省衛生主管機關應設置醫療防疫隊，巡迴辦理傳染病防治事宜。」該條例又規定「人口稠密之城市及傳染病流行之區域應設立傳染病醫院，其床位數目依實際需要定之」（第五條第一項）；「未設立傳染病醫院地方得於普通醫院內附設隔離病室，必要時設立臨時傳染病醫院」（同條第二項）。又「衛生主管機關應按期實施各種有效之預防接種」（第七條）。並「傳染病流行或有流行之虞時衛生主管機關應用調查及檢驗方法確定疫區範圍公告之」（第二十八條）。以上規定，省衛生行政機關於其主管範圍之內均有執行之義務也。

（三）試驗——近十年來，各省漸設衛生試驗機關。四川省衛生試驗所依其組織規程，辦理各種細菌檢查及

培養，飲水及藥品化驗，食品檢定，防疫疫苗之培育等。

(四)宣傳與獎勵——十九年三月前衛生部頒發地方衛生宣傳大綱，其中省執行事務爲設置定期衛生佈告欄，衛生展覽(每年得舉辦一次)，設置衛生講演場，免費映放衛生電影及幻燈及發行衛生刊物各項，惟各省殊少實際辦理者耳。三十三年四月一日國民政府公佈捐資興辦衛生事業條例，規定捐資一千元至三萬元者由省或行政院直轄市政府分等核給獎狀(第二及第三條)，(註一六)獎勵亦近於公務也。

(5)教育

省教育公務約可分爲普通教育、專門教育及特種教育三類。普通教育包括中學教育、社會教育及小學教育，專門教育包括高等教育、職業教育及專門訓練。普通教育、高等教育及職業教育均由教育廳辦理，專門教育除教育廳外尙有其他機關辦理(任何機關均可辦理)。茲分述之。(註一七)

(甲)普通教育

(一)中學教育——十八年教育部制定改進中學計劃，規定「高級中學以省立或特別市立爲原則」，至初級中學則省、市、縣均應量力設置。其時各省無高級中學者尙有十省(見原計劃)，故此計劃殆以鼓勵省設高級中學爲目的也。二十一年十二月二十四日國民政府公佈中學法，第三條復規定中學以省或直隸於行政院之市設立爲原則，可知中學教育主要爲省公務而中央或縣、市得交選執行也。中學縣立者甚多，市及財力充分之縣多設有完全中學，次裕之縣亦類有初級中學，僅極貧之縣則無中學也。國立中學爲抗戰以後之產物，截至三十一年十月底止計有二十一所(以後意無增加)。二十八年二月二十四日行政院核准國立中學規程，其第一條云：「教育部爲謀戰區省、市立中等學校教職員及公、私立中等學校學生繼續施教與受學起見，特暫設國立中學若干所，以繼續發揮教育功能，充實民族力量」，則國立中學純屬臨時性質矣。最近教育部會決定自三十三年度秋季始業起國立中學一律改招師範學生，果爾，國立中學將無形取消矣。(未實施惟勝利後均改省立或裁撤。)

根據中學法第一條之規定，「中學應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針繼續小學之基礎訓練，以發展青

年身、心，培養健全國民，並爲研究高深學術及從事各種職業之預備；」可見中學教育性質上爲普通教育，即因其目的爲啓發心智而非訓練專門學術或技能耳。又依同法第二條及中學規程（二十四年六月二十一日教育部修正公佈）第三條中學分初級中學、高級中學及中學三種。初級中學及高級中學之修業年限各爲三年；合併初級中學及高級中學則爲完全中學即爲中學。（註一八）各種中學校設校長一人綜理校務；省立中學之校長由教育廳提經省政府委員會通過後任用之；校長聘請各科教員（中學法第八及第九條）。實際上各省省立學校之校長均遴由教育廳委任（間有聘任者），絕少提經省政府委員會通過者也。又近數年來數省省立中學教員經校長聘任後復由教育廳加委，以便管制，然究爲例外耳。

根據中學規程之規定，中學學生之年齡標準初級中學爲十二足歲至十五足歲，高級中學爲十五足歲至十八足歲（第四條）。學生以「男、女分校或分班爲原則」（第二十二條）。事實上，中學有專收女生者名爲女子中學，而其他中學多男、女兼收，男、女兼收之中學並多男、女合班，以師資與經費所限也。初級中學課程爲公民、體育、童子軍、衛生、國文、英語、算學、植物、動物、化學、物理、歷史、地理、勞作、圖畫及音樂；高級中學爲公民、體育、衛生、軍事訓練（女生爲軍事看護）、國文、英語、算學、生物學、化學、物理、中外歷史、中外地理、論理、圖畫及音樂（第二十四及第二十五條），其實際教授內容，物理、化學、算學（除初中算術外）、生物學、歷史、地理、公民等科高中與初中大部分均重複，似有改進必要也。二十一年八月國民政府曾令頒改革教育初步方案，其第四項規定：「全國各中學一律加重與農、工醫科有關之基本科學，如數學、物理、化學之類。」我國中學原以大部分精力教授英語、數學、物理、化學等科，而公民、國文、歷史、地理等學科幾無人注意，經此正式命令之後，較前更甚矣。性質上中學教育爲普通教育，似不宜過重於科學技能之準備，而實際上中學生對於此類繁細學科了解力極爲有限也。我國科學落後，誠爲國族深憂，惟其解決之道，似多設國立或省立技術學校，較之加重中學數、理課程爲得計也。

中學除供給普通知識外，兼爲道德訓練，所謂訓育是也。訓育事項主爲勞動實習、團體活動及生活修養。

勞動實習又包括整理、淸潔、消防及學校附近之修路、造林、水利、衞生、識字運動等工作（中學規程第三十四條）。

中學教育爲省原始公務，然非完全原始公務，蓋中學所謂省立者只由省政府委用校長，維持教職員及供給校舍及設備而已，至學生生活則不擔負，故中學教育決不能普及於貧窮大衆也。（註一九）我國教育制度，以高等教育屬於中央，中等教育（包括中學教育）屬於省，初等教育屬於縣，必不能達到普及教育之目的，欲期教育普及，必每一縣、市有一完全中學，每一省有一完備之大學及若干專科學校，中央只定教育政策而不直接辦理教育，但純學術文化之事則由中央主持之。若每一縣、市不能有一中學，必非優良教育制度；若省政府對於每一縣、市設一中學，則又違背省行政之宗旨，故中學教育不宜爲省公務也。據三十二年七月國民政府年鑑記載，各省省立中學可考者浙江凡二十一所，安徽十三，湖南亦十三，福建十六，雲南十四，河南十七，青海二，每校所收學生平均約爲五百，其教育效能，可謂甚微矣。

（二）社會教育——中學施教育範圍爲中學，其對象爲學生，社會教育則以全社會爲範圍，以大衆爲對象。各省所辦社會教育事務如左：

（1）圖書館、博物館等——十六年十二月二十日前大學院公佈圖書館條例，規定各省應至少設立圖書館一所，大多數省均已遵照設置，惟設備則甚少完備者。三十二年十二月二十一日教育部再公佈普及全國圖書教育辦法，規定「各省、市已設置省市立圖書館者應即設法充實其設備，發揮其效能；其未設置者應即一律設置，各省、市至少應先設立一所，並須依經濟能力、地方需要逐漸增設」（第二條）；並規定「各級圖書館應儘量於集鎭或人口稠密之處設置分館或書報閱覽室，以利閱覽」（第五條）。民國二十年以後各省之中有設立科學館或博物館者，但不甚普遍。三十年九月九日教育部公布省立科學館工作大綱，規定省立科學館工作分爲展覽及推廣兩方面：展覽工作包括圖書、儀器、表冊、模型標本、機件、國防衞生、生產各項展覽及各項實驗表演；推廣工作包括調查省內教育情形及民衆知識程度，講演及宣傳，舉辦研究會、促進會之座談會，巡迴施

教，舉辦科學競賽，答覆各方詢問等。

(2)公共體育場——十八年四月十八日國民政府公佈國民體育法，其第四條規定「各自治之村、鄉、鎮、市必須設備公共體育場」。實際不但鄉、鎮無體育場，縣亦無之，但省有體育場一所而已。二十八年九月十一日教育部公布體育場規程，乃規定「各省、市至少應設省、市立體育場一所……」（第二條），則此時各省體育場之設置尙未普遍也。公共體育場以發展國民體育爲目的，惟事實上各省省立體育場只作一年一次或兩次學校運動會競賽之用，絲毫不能普遍於大衆國民也。

(3)民衆教育館——依教育部民衆教育館暫行規程（二十四年二月八日修正公布），省、市、縣政府均應設立民衆教育館，地方自治機關及私人亦得設立之。民衆教育之工作主爲對民衆實施補習教育，講演、展覽並供給書報等（詳見三十年二月八日教育部修正公布民衆教育館工作實施辦法）。省、市、縣立民衆教育館設立尙爲普遍，惟設備均甚簡陋耳。二十九年九月二十八日教育部令頒推行家庭教育辦法，規定全國民衆教育館應一律以推行家庭教育爲主要工作，並規定省立民衆教育除必須辦理家庭教育班外並應辦理（第十三條）下列各事項四種以上：(1)懇親會，(2)家庭教育講習會，(3)家事公開講演，(4)兒童健康比賽，(5)各項家事比賽，(6)兒童教育指導，(7)育嬰指導，(8)家庭醫藥衛生指導，(9)家庭管理指導，(10)家庭副業指導，(11)家庭實行新生活指導，(12)家庭教育通訊研究，(13)其他家庭教育事項（第十條）。事實上遵照辦理者幾無之。

(4)「電化」教育——「電化」教育指無線電廣播教育及電影教育而言。就性質言，除圖書館、科學館省政府應設立外，體育場及民衆教育館等均應由市、縣設立；但廣播及電影，則以中央及省舉辦爲宜。惟播音教育由省立中等學校及民衆教育館兼辦，並非獨立執行者也。二十四年六月四日教育部令發全國中等學校及民衆教育館裝設無線電收音機辦法大綱，規定中等學校分三期裝設完竣，以每半年爲一期，每期裝設三分之一；民衆教育館分四期裝設，每半年爲一期，每期裝設館數不得少於未裝館數四分之一；均由各省、市教育廳、局督

飭辦理。省立民衆教育館每省僅有一所，省立中學多亦不過二十所，裝設甚易，然至今仍不乏未裝者也（二十六年九月教育部公佈社會教育機關臨時工作大綱，內有「應加緊完全播音教育網」之語）。關於電影教育，教育部於二十五年八月二十二日令發各省市實施電影教育辦法，規定「各省教育廳應於主管社會教育之科、股指定職員一人辦理電影教育事宜（得兼辦播音教育事宜），各省並應就全境劃定教育電影巡迴放映區，分區設置放映人員，辦理教育電影放映事宜」，每區放映人員爲放映員及助理員各一人。「教育影片由教育部統籌免費配給」，其放映「以不收費爲原則」。各省教育廳均遵照成立巡迴電影教育隊（主因教育部免費發給影片），然影片多數載不易，故難以按期工作耳。除巡迴電影教育隊外，「各省、市中等學校及民衆教育館應儘經費可能範圍內單獨舉辦電影教育」，惟事實上省立民衆教育館間或舉辦，中等學校殆無一校辦理矣。浙江省政府教育廳曾訂出借教育影片辦法，免費借與任何機關、團體或學校放映；其他各省雖無明文規程，其教育影片均可借映也。

（5）其他社會教育辦法——二十七年三月浙江教育廳制定流動學校設置大綱，規定爲製應下列各種情形起見，特設流動學校若干所，施行流動教學：（1）村落散漫，交通不便，兒童不易集中者；（2）地方貧瘠人口稀疏，無力設置學校者；（3）受抗戰影響，失學兒童較多，無校可入者；（4）兒童因交通、生活等關係，不能全日或半日就學者。其教學分長期集合與臨時集合，前者爲每一適中地點設置一班，學額在十五人左右，由教師全日或上、下午流動教學；後者學額不限定，由教師臨時集合教學，每隔若干時日作一結束，繼續或易地施教。流動學校之設置由省、縣分別擔任。同年七月湖南省政府組織社會教育人員工作團，下分七工作隊，分駐各中心縣區工作。團設團長一人，各隊設隊長一人，隊員八至十八人。隊員多數爲教育部分發之戰區（時湖南尙非戰區）社教人員，其生活費由部負擔，餘由湘教育廳社教人員兼充，其事業費則由湘教育廳開支。該團工作如下：（1）編印刊物，已出版湖南民教半月刊，省府遷移後停刊；（2）編輯課本，已編抗戰民衆讀本、珠算術合編及戰時衞生常識三種；（3）各隊除一隊辦理省立農民教育館，一隊辦理第一四四後方醫院傷兵教育外，

其餘均就劃定區域內各設民衆學校三所，共十五所，其受教學生據二十八年報告總爲六三〇名。（4）社會式社會教育，利用市集日期舉行時事、防空及防毒演講，舉行各種紀念日宣傳會，設置民衆抗戰講座，組織歌詠隊，舉行衞生宣傳，組織抗敵話劇團，編貼壁報，編繪抗戰漫畫，設立民衆書報閱覽處，設置民衆代筆問事處，提倡節約運動，舉辦社會調查，舉辦家庭訪問，協助保甲，放映電影等，皆可並應舉辦也。其他各省或不乏類似措施，惟無考耳。抗戰以後各省教育廳多有話劇團、隊之組織，亦社會教育一端也。三十年七月教育部頒佈補習學校規程，規定省、市、縣均應根據地方各種事業之實際需要設置補習學校，其修業年限至少爲兩個月，教授下列學科之一種或數種：（1）屬於一般知識者如國文、歷史、地理、外國文、數學、注音符號、公文等，（2）屬於專業知識者如化學、物理、生物、統計、會計、簿記、工程繪畫、測量、圖書館學等。此類學校自以縣、市設立較易普遍，然各省教育當局自少有辦理者耳。三十四年十月七日補習學校法公布，則改爲自由公務，而補習學校地位亦改與中等學校同（見第二及第三條）。

社會教育如今日所辦者只爲學校教育之輔助，無甚重要。然十九年教育部改進社會教育計劃規定各省社會教育經費應佔全省教育經費百分之二十至三十，似覺稍高；至二十年一月「推行社會教育三項重要設施」則改定爲百分之十至二十，則較合理。

（三）小學教育。——小學教育主爲縣、市公務，省政府除實驗外絕不應辦理。惟各省亦有於省立實驗小學及省立中等附屬小學外設立省立小學者。（註二〇）據三十二年七月國民政府年鑑記載，江蘇省有省立小學六所，西康八所，河北一所，甘肅十所，綏遠一所；而江西、安徽、浙江、湖南、廣東、廣西、福建等省俱無省立小學。小學法（國民政府二十一年十二月二十四日公佈）第二條規定：「小學修業年限六年，前四年爲初級小學，後二年爲高級小學，初級小學得視地方情形單獨設立。」二十三年四月十日教育部訓令，規定各省立小學應完全設置高級及初級小學。二十五年七月二十四日。教育部公布（修正）小學規程，其第九條規定「省立小學應以所在地名之……」。「小學教材要目，其全國通用部份由教育部依照課程標準之規定另定之，其地方特

殊部分由各省、市主管教育行政機關訂定，呈請教育部備案施行」（第二十七條）。惟二十一年八月改革教育初步方案曾規定「全國小學一律加重國文、算學」，至今仍支配小學課程內容也。「小學兒童入學年齡爲六足歲，但有特別情形者得展緩至九足歲」（規程第四十九條）。「小學得附設幼稚園」（小學法第十條）。

（乙）專門教育

（一）高等教育——高等教育包括大學，專科學校及留學考試。大學雖未訓練專門技能，實訓練專門學術，自不失爲專門教育也。（註二一）留學考試可謂一種間接教育。

（1）大學（包括獨立學院）——我國大學以國立爲原則，省立大學我國素採限制政策。十八年教育部公布改進高等教育計劃，曾規定「凡境內或鄰近有國立大學的省分不必再設省立大學」。三十年三月六日行政院又通令各省及各直轄市政府應集中力量發展中、小學教育，關於省立專科以上學校應洽商教育部統籌辦理。其目的皆在限制省高等教育。改進高等教育計劃列舉省立大學計有瀋陽、成都、長沙、安慶、太原、西安、蘭州、保定、開封、貴陽、梧州、吉林十二處，至二十一年統計省立大學止有東北大學（東北四省合立）、山西大學、湖南大學、安徽大學、河南大學、吉林大學、雲南大學、浙江大學、廣西大學九所。抗戰軍興，上述九省立大學除安徽大學外均改爲國立，惟亦另增一浙江省立英士大學，則全國只兩省立大學而已。至省立獨立學院廣東、廣西、福建、各有兩所，浙江、甘肅各有一所。（註二二）由實際情形言，省政府將自辦大學交與中央減省財政開支，省立大學改爲國立亦自覺光榮。惟就理論言，大學集中由中央辦理是否適宜尙待討論耳。目前省教育行政，似爲中等教育佔據，將來中等教育成爲縣、市公務，省教育必以高等教育爲主幹可無疑也。（大學組織法第二條規定大學得由國立、市立或私立）。

（2）專科學校——依據專科學校組織法（十八年四月二十六日公布），專科學校（如大學）分國立、省立、市立、私立四種，然事實上止國立、省立、私立三種，此外尙有部立一種，由教育部以外之部所辦。故大學及專科學校教育均宜爲省公務。又依專科學校規程（二十年三月二十六日教育部公布），專科學校至少有鑛冶、機

械工程、河海工程、染色、造紙、農藝、獸醫、銀行、會計、交通管理、藥學、醫學、藝術、音樂、體育、市政等三十八種。二十一年統計，全國省立專科學校凡十二所。三十二年七月國民政府年鑑載省立專科學校計江西、湖南、福建各三所，陝西兩所，安徽、廣東、雲南各一所，共達十三所，而東四省未計在內，略有增加。(註二三)

(三)留學考試——我國近代學術尚未發達，急須向國外學習，此留學考試之所由起也。留學考試有由大學辦理者，如國立淸華大學；有由教育部辦理者；有由文化團體辦理者；有由教育部以外中央其他機關辦理者；有由省政府辦理者；尚有由私人辦理者。抗戰以前各省幾均有遣送留學國外學生之考試。十八年改進高等教育計劃規定「省費留學生應視各地方建設上特殊需要斟酌派遣，每次關於理、農、工、醫者至少應占全額十分之七。」二十一年八月改革教育初步方案第九項更規定：「在十年之內中央及各省派遣留學生規定學科以農、工、醫等應用科學爲限」。惟教育部於二十四年制定國外留學規程，又改定各省考選留學生應注重理、農、工醫等科，較有彈性。二十七年以前歷任教育部部長均爲文、法教育科學者，對於上述限制，均未嚴格執行；二十七年部長更易，因本人非習文法，留學生概爲實用學科，然抗戰以來各省亦停止遣送矣。國外留學規程之規定，留學年限爲二年至六年，各省考試之後應送請教育部覆試，決定取錄人名。

大學修業定爲四年(醫學院及師範學院爲五年)，專科學校爲二年或三年，其入學資格均爲高級中學畢業。大學可附設研究院，以供大學畢業學生進修，其修業年限至少兩年。各省考選國外留學生均入國外大學之研究院或大學或專科學校(其修業年限自不必與我國相同)，故留學列於高等教育之中，並非留學本身屬於高等教育也。

(二)職業教育——根據職業學校法(二十一年十二月十七日公佈)職業學校分爲初級與高級兩種：初級職業學校修業年限爲一年至三年，其入學資格爲小學畢業或同等學力；高級職業學校修業年限爲三年，其入學資格爲初級中學畢業或同等學力(第二、第四條)。職業學校以分科及由省及直轄市設立爲原則，但亦可由縣

一縣或數縣「聯立」）或私人設立（第三及第七條），故職業學校教育主要爲省公務。又依職業學校規程（二十二年三月教育部公佈八月一日施行），初級職業學校暫分下列各科：(1)關於農業者，如普通農作、蠶桑、森林、畜牧、養殖、園藝、其他；(2)關於工業者，如籐竹工、木工、板金工、電鍍、簡易機械工、電機電氣裝置及修理、鐘表修理、汽車駕駛及修理、攝影、印刷、製圖、染織、絲織、棉織、毛織、陶瓷、簡易化學工業、其他；(3)關於商業者，如普通商業簿記、會記、速記、打字、廣告、其他；(4)關於家事者，如烹飪、洗濯、造花、縫紉、刺繡、理髮、育嬰、傭工、其他；(5)關於其他職業者視地方需要酌量設立，高級職業學校分爲下列各科：(1)關於農業者，如農業、森林、蠶桑、畜牧、水產、園藝、其他；(2)關於工業者，如機械、電機、應用化學、染織、絲織、棉織、毛織、土木、建築、測量、其他；(3)關於商業者，如銀行、簿記、會計、文書、速記、保險、匯兌、運輸、其他；(4)關於家事者，如縫紉、刺繡、護士、助產、其他；(5)關於其他職業者視地方需要酌量設立。二十二年十月教育部制定各省市推行職業教育程序，其第三項規定各省(市)各區域內職業學校設置科目之種類應注意(1)改良當地舊有手工業，(2)應用當地已有之企業或原料發展新工業。職業學校得視地方需要情形附設職業補習班或職業補習學校（職業學校法第五條，規程第十條）。二十四年八月教育部令頒短期職業訓練班暫行辦法，規定高級職業學校及專科學校鑒於社會需要某項技術人員時得附設短期職業訓練班，其期限爲三個月至十五個月。三十二年七月國民政府年鑑記各省省立職業學校計湖南十二所，雲南九所，福建、河南各八所，江西四所，西康三所，安徽兩所，河北、青海各一所，其餘各省或無調查或無職業學校。故職業教育可謂不甚發達也。

(三)專門訓練——專門訓練包括師範學校教育及各種技術訓練班。依據師範學校法（二十一年十二月十七日公佈）師範學校以訓練小學師資爲目的（第一條）。師範學校亦以省立爲原則，並可由縣設立，但不准私立（第四條）。其修業年限爲三年（第三條），入學年齡爲十五至二十二足歲（二十二年三月師範學校規程第七條）。師範學校內得附設特別師範科及幼稚師範科（師範學校法第二條）；前者修業一年，後者二年或三年

（第三條）。又「各地方爲急需造就義務教育師資起見得設簡易師範學校，或於師範學校及公立初級中學內附設簡易師範科」（規程第六條）。此外各省尚可設立其他師資訓練機關。三十二年七月國民政府年鑑統計各省所立師範學校如下：雲南十四，湖南十二，江西十，福建九，浙江、河南各八，廣西七，安徽六，青海四，西康三，河北一，他不詳，惟各省均有耳。其他專門訓練如各省於二十年以後多有汽車駕駛及公路管理訓練機關，雲南省政府財政廳有財政人員訓練所，雲南省企業局有捲於人員訓練所等。十七年前衞生部公布管理接生婆規則，規定「地方官署應設立臨時助產講習所，令核准註册之接生婆分班入所練習」，其期間爲兩個月。三十一年八月二十九日內政部公佈各省市縣設立戰時僧道訓練班暫行辦法，其第一項規定：「各省、市、縣政府依本辦法之規定設立戰時僧道訓練班訓練僧道，但轄區內僧道不足五十人者得呈准內政部暫緩設立」，公布後川、湘、皖、桂、閩、滇、黔、陝、豫、康、甘、寧、青各省社會處及重慶市政府聞均先行舉辦，但不知辦理結果如何耳。凡此特種專門訓練皆屬臨時性質，所以補助學校教育不足也。

（丙）特種教育

特種教育以特種人民爲對象，例如僑民教育，少數民族教育，盲啞教育等。省政府所辦理者只少數民族教育。我國民族除漢、蒙、藏、回諸大族以外，尚有其他少數民族，多散居於湖南、廣西、四川、雲南、西康、貴州諸省。各種民族各有其特殊之語言、文字，亦各有其特殊之風俗文化，其教育自亦須用特殊方式。惟少數民族教育，國人多不注意，上述各省表面上均有少數民族教育設施，實少認眞辦理也。湖南省政府於二十五年於西部乾城縣設一苗民師資訓練所，並加委其所長爲苗區教育指導員，同時制定六年計劃。依此計劃，二十六年應辦一年制短期小學一百所，以訓練所畢業學生充任教師。二十七年將短期小學畢業生充任教師。二十八年添設短期小學百所，又以是年畢業之短期小學生充任教師。二十九年增辦完全小學十所，三十年及三十一年減少短期小學，再增完全小學。現六年計劃早已過去，其成效尚不可考也。廣西苗民教育始於二十四年，與湖南辦法同屬「分裂法」，其工作爲師資訓練，另外補助有苗民居住各縣設立小學校。二十四年六月該省省

政府設立特種教育師資訓練所，據該省二十八年報告，歷屆畢業共有一〇八人，在校者有一六五人，其學生由各縣就苗民之優秀者保送，畢業後即返縣任教。至補助各縣經費，以兩年爲限，由縣呈請後核准之。二十八年報告，受補助之縣立苗民學校計有中心學校三六所，基礎學校六一〇所。雲南教育廳於少數民族區域中亦設有小學若干所，惟其成績欠佳耳。最近少數民族教育漸爲國人注意，抗戰勝利之後，或有相當發展也。

以上爲省教育公務之大略，其實惠於民殊爲有限，蓋學校少膳宿供給也。師範學校規程第八十七條第一項規定云：「師範學校學生一律免收學費。各省、市應斟酌情形免收學生膳費之全部或一部。」各省(市)實際倘能依此規定免收師範學校學生膳費全部，此止一部分學校耳，其他學校極少免收或減收膳費者也。二十五年五月六日教育部公布(二十九年九月四日修正)各級學校設置免費學額及公費學額規程，規定「小學以不收學費爲原則，其因特殊情形徵收學費之小學應設置全校兒童數百分之四十以上之免費學額，民國二十五年度至少應設置百分之二十，以後應逐年增設，限至民國二十八年度一律達到百分之四十之準標」，「初、高級中學及初、高級職業學校應設置全校學生數百分之十五以上之免費學額，民國二十五年度至少應設置百分之八，以後應逐年增設，限至民國二十八年度一律達到」原定標準；「專科以上學校(按包括大學及獨立學院)應設置全校學生數百分之十以上之免費學額，民國三十五年度至少應設置百分之五」，至遲至二十八年度達到原定標準(第三條)。其所規定免費比例實覺太少；且所謂免費，止免除學費及「各校所收體育費，圖書費(按係充實學校圖書之用)，實驗費及其他類似費用」(第四條)，其所佔學生全部費用只極少一部分耳。公費則除免收上列各項費用外，並「給予最低限度之膳、宿、制服、書籍等費」(第四條)，自可適合公務之性質。公費學額民國二十五年度小學應佔全校學生百分之四，中等學校(師範學校除外)百分之三，專科以上學校百分之二，其後應逐年「酌量添設」(第五條)，其比例之低，猶若無用也。不獨收費不足表示公務性質，省立各級學校數目亦爲甚少，即富有集中，亦難普遍也。教育與經濟、軍備同爲立國之本，三者又以教育爲最，可不注意乎？

(6)建屋

孫中山先生實業計劃有建設大規模新式住宅以利民居之語，其建國方略更有明確之規定，則建造民房，當爲一項重要公務也。此項公務最初執行實以省政府爲宜，以後則應漸改爲市、縣執行，惟建屋在法律上成爲公務，則自二十七年十月六日行政院公佈內地房屋救濟辦法，係於非常時期爲解決房屋恐慌而立，其方法或由政府建築或由政府獎勵人民建築住宅（第一條），則建屋止爲許可或自由的臨時公務。又其執行者主爲縣、市政府，但重要地方規模較大之住宅得由省政府建築之（第二條）。故實際上建築民屋尙未佔據省行政上重要地位也。依上項辦法之規定，政府建築之「公營住宅應建築於城市附近，交通便利，環境適宜之地區」（第三條）。可見目的並非民生，而以利益上流社會爲宗旨，似失公務之原意。「公營住宅之基地，以公有荒地充之；如無適當之公有土地時，得依法徵收私有土地」（第四條）。關於建築技術，公營住宅應注意下列各點：(1)「空地面積不得少於全部基地百分之三十」；(2)「環境應力求經濟衛生，以適應當地大多數住戶之需要」，(3)「建築材料應儘量採用當地或附近之國產材料」；(4)「外牆及主要之間牆應以防火材料構造」；(5)「應附公共之消防及防空設備」（第五條），再者，建築公營住宅通主要街衢之道路及各項公用設備（按公用設備爲電燈、電話、自來水、煤氣等）（第七條）。公營住宅應依土地法（十九年六月三十日公佈，二十五年三月一日施行）之規定租與人民（第八條），卽其租金不得超過建築用地及建築費總額平息百分之八」（土地法第一六九條）；以示非欲取利於民也。各省省政府建屋實例無考，間或有小而簡單住屋而已，絕無大規模住屋之興建也。

(7)築路（註二四）

交通爲文化之母，亦爲政治之本，爲任何時代、任何社會不可缺少之公務。近代交通，陸上主要爲鐵路及公路，可總稱爲道路。理論上除國防或有其他特殊目的外，一縣以內之道路，應由縣政府建築，一省以內貫穿數縣市之道路，應由省或關係縣（如其數目不多）聯合建築。實際我國公路如此建築，然鐵道則由國家建築，或由國家與關係省聯合建築。各省建築公路情形大致尙佳。據國民政府主計處中華民國統計提要，截止二十一

年十二月各省完成及動之公路共達一二四、三五八公里（其中已完成者爲六〇、四四六公里），惟直二十六年抗戰興起，各省築路工作均未停止，抗戰以後，後方各省側重於保養原路工作，前方各省，建築易以破壞，以免資敵也（見附表）。抗戰後尚有修建其他道路者，如浙江省政府於二十八年修築龍泉至慶元間人力車路九十六公里，築路所以具有成積者，實中央督促之故也。

全國各省公路里程表

省別	共計	已成公里數	建築中公里數	已勘測公里數
總數	一二四、五五七、八〇	六〇、四四五、五二	二七、九九八、一二	三六、一一四、一六
江蘇	四、八六六、七五	二、一三一、〇九	九四四、一〇	一、七八五、五六
安徽	三、二〇四、〇〇	二、〇一五、〇〇	六九三、〇〇	四九六、〇〇
浙江	二、九六六、一三	一，三五一、三三	二六一、五一	一、三七三、二九
福建	四、三八〇、〇〇	二、二四一、五〇	四、三〇、五〇	一、七〇八、〇〇
廣東	一八、三三八、九二	一〇、六二二、八一	七、〇四九、八二	六七六、二九
廣西	三、五一九、三二	三、五一九、三二	—	—
雲南	三、三三四、九四	一、二八〇、五一	七七九、九六	一、二七四、四七
貴州	四、九六一、〇〇	一、二一六、〇〇	一、三九五、〇〇	二、三五〇、〇〇
湖南	二、六〇五、七七	一、〇四一、七七	三一二、〇〇	一、二五二、〇〇
江西	二、一〇四、八〇	一、三三七、七〇	五七一、一〇	一九六、〇〇
湖北	三、六九三、〇〇	一、四一九、〇〇	二五四、〇〇	二、〇二〇、〇〇

四川	二、八二一、四一	二、六七一、六五	—	一四九、七六
西康	二、八九〇、〇七	二九八、九四	四五三、八一	二、〇五六、三二
青海	一、九〇八、九八	三八五、〇四	三一六、〇九	一、二〇七、八五
新疆	一、五五五、二〇	一、三二四、八〇	二三〇、四〇	—
甘肅	四、六二八、〇〇	四六四、二二	—	四、一六三、七八
寧夏	一、七三八、〇〇	一、一八四、〇〇	四八二、〇〇	七二、〇〇
陝西	二、七三一、四〇	一、一一七、一〇	一、五三一、三〇	八三、〇〇
河南	四、五九一、〇〇	二、五一六、〇〇	三八六、〇〇	一、六八七、〇〇
山西	六、〇三〇、〇〇	二、〇六〇、〇〇	六九、〇〇	三、九〇一、〇〇
山東	五、三四九、一三	四、七五三、〇三	五九六、一〇	—
河北	四、六二二、〇五	一、五〇一、五三	—	三、一二〇、五二
遼寧	三、三七二、六四	二、二四九、四四	六二二、〇八	〇、四〇三、二〇
吉林	五、四六八、三二	二、七一五、四四	六二二、〇八	二、一三〇、八〇
黑龍江	二、九四六、二四	一、九六七、〇四	五六〇、八八	四七二、三二
熱河	四、八八七、三六	六五六、六四	四、二三〇、七二	—
察哈爾	五、四一九、四〇	一、八八六、四〇	—	三、五三三、〇〇
綏遠	六、二五七、一五	七、〇九四、四〇	五、一六二、九五	—
蒙古	三、四二七、八二	三、四二七、八二	—	—

(8)水利

水利可分交通水利與農田水利兩種，前者利在航行，後者利在灌溉。交通水利主要工作爲修築港埠及治理水道，農田水利主要工作則爲調劑水流及開鑿溝渠，防治水災亦爲重要水利工作。各省水道整治，除輕易工程外，尚未大規模舉辦；防堵水災較爲注意，而開鑿灌溉，工程較大，殊不易見耳。雲南於三十三年完成崇仁、西平兩渠，此成績較著者也。

(9)農業

省公務中農業約有改良、推廣、造林、防治害蟲諸項。

(一)改良推廣——農業改良工作，有植物品種改良、耕牛品種改良、肥料改良、耕作制度改良、農作方法與器具之改良、牲畜品種改良等等，皆始於試驗而終於推廣。推廣者以民間爲對象，然省府本身亦爲倡導示範進行也。

(二)墾殖——土地法（十九年六月三十日公佈）第一八八條規定各省應將公有農地劃分墾荒區，招人承墾，然是法於二十四年三月一日始施行。二十二年五月二十七日行政院制定督墾原則九項，其中規定：「各省(市)可墾公有荒地，應由各省(市)政府按地段地號劃定墾區，分別緩急，實行墾殖」，蓋爲墾殖公務成立之始，除難民墾殖及實修農田水利所收墾殖結果，依照此項規定辦理之墾殖事務，殊爲有限。江西省政府於二十九年十一月於光澤縣設立贛東農墾股份有限公司，據報止三十年八月，「凡墾地三四三市畝，分別栽種稻、麥、棉、麻、瓜果並畜牧，可爲墾殖事業之一例耳。（註二五）

(三)造林——造林事業由縣、市政府辦理，方爲妥善。惟森林法第四條及第七條之規定：「……公有林由各該地方主管機關或自治團體經營管理之」及「主管部地方主管官署經營、管理之林區，每區附設苗圃，以廣

價或無價供給私有或自治團體所有林地造林用之林苗。」則省政府固亦有造林之責也。三十四年二月六日該法修正後省已無造林公務。（註二六）

（四）防治病、蟲害——十二年五月十五日，前農商部公佈農作物病、蟲害防除規則，第二條第一項規定：「各省農行政機關應爲必要相當之設備以研究調查下列事項：（一）農作物之病、蟲害，（二）防除病、蟲害易得之藥劑，（三）益蟲應爲之繁殖及保護，（四）病菌及害蟲、益蟲之標本製作。「防除之法著有成效者應由地方長官，或農業機關派員巡行講演，刊發『淺說』，廣爲宣傳」（第十一條）。

各省農業工作主要項目大概如左，惟各省注意興辦，則在晚近耳。

（10）工業

我國素重農業，海禁開放，乃漸注意於現代工業，最早遜清同治元年李鴻章設農礦局，於上海並於蘇州設立分局，四年二局併爲江南製造局，五年左宗棠於馬尾設立船政局以造輪船。光緒四年左氏又於蘭州設立甘肅織呢總局，但次年卽告停辦。光緒八年李鴻章於上海試辦機器織布局；十二年張之洞於廣東辦理繅絲局；十五年再辦織布局及製鐵廠（次年移至湖北漢陽，因張氏調任之故也），十九年張氏又於武昌設立織布、紡紗、製麻及繅絲四局，旋併爲湖北紡紗織布官局，二十一年袁世凱於天津設立工藝總局，凡此皆各省辦理之新式工業。此外尚有官商合辦者，如光緒十四年開辦之貴州省清溪縣製鐵局，二十年開辦之湖北省聚昌、盛昌等火柴公司。北京政府時代百務停頓，工業未克實辦；國民政府成立，各省乃復漸次建設各項工業，然其發達，則在二十七年以後。

採礦事業，有於工業之外別立一特種事業者，實爲工業中重要一目，各省採礦事業亦發軔於清末民初，以後殊無進展。湖南省於清光緒二十三年開採平江縣金礦，三十三年開採常甯縣鉛鑛及鋅鑛，民國元年開採臨武

縣錫鑛，二年開採會同縣金鑛，三年開採桃源縣金鑛，四年開採新化、沅陵二縣之銻鑛及常桂縣之銻、錫、銅、鑛。江西於光緒三十三年開採餘平縣之煤鑛，民國元年開採萍鄉縣之煤鑛。湖北省於民國元年開採陽興縣之煤鑛及銅鑛與大冶縣之鐵鑛及銅鑛。山東於民國四年開採沂水縣之金鑛，凡此皆完全省辦鑛業之數額例也。此外尚有省政府與人民合辦者，如光緒三十二年河北省臨城縣之煤，宣統元年雲南省箇舊縣之錫，民國二年雲南省東川縣之銅，四年河北省宛平縣之煤及新疆省之石油，七年察哈爾省宣化及龍關二縣之煤等。尚有省官辦後改歸民營者，如光緒十七年湖北省大冶縣之鐵（二十二年改），光緒二十二年湖南省益陽縣之銻（三十三年改），光緒二十四年湖南省沅陵縣之銻（民國四年改），宣統元年黑龍江省呼瑪縣之金（民國十二年改），民國四年黑龍江省陽原縣之金（民國八年改）。十九年五月二十六日國民政府公布鑛業法（二十一年一月二十三日修正），規定：「中華民國領域內之鑛均為國有（第一條），但其開採則除應歸國營及國家予以保留之各鑛外鑛藏所在地之縣、市政府及私人得依法取得鑛業權（第五條第一項）。應歸國家經營之鑛，依該法第九條規定為鐵鑛，石油、銅鑛及適合煉冶金焦之煙煤鑛，國家認為必要應為保留之鑛則為鎢鑛、錳鑛、鋁鑛、銻鑛、鈾鑛、鈧鑛、及燐鑛，皆禁止地方政府及私人開採（第十條）。但國營鑛業可以出租與私人或地方政府，地方政府並享優先（第五十二條）。鑛業法中所指國家不獨由中央政府代表實可由各省省政府代表，蓋立法者心意中以省為國家派出所也。民六以後，國內混戰，鑛業與其他公務同，實無新興而起者，且原有或告停頓。九一八事變後政府漸注意於經濟建國事業，而抗戰以後尤有起色，然抗戰之中，資金機構並苦缺乏耳。

據吳半農之研究（「省營事業論」，載新經濟五卷八期，三十年七月十六日出版）各省興辦之工、鑛事業可列舉於後：

戰前舉辦者

江蘇——銅山耀華電燈公司，江蘇省農具製造所，江蘇省政府印書館，宜興陶器工廠。

浙江——浙江省化學肥料製造廠（與外國商人合辦），浙江省立水產品製造廠，杭州繅絲廠，浙江毛織

廠（與德國商人合辦，未完成）。

安徽——安徽電燈公司，饅頭山煤廠（官商合辦），水東煤礦（租與民營）。

江西——南昌水電廠，民生機器廠，江西陶瓷管理局附辦陶瓷管理事業，光大瓷業公司（官商合辦），江西全省印刷所，萍鄉煤礦，建豐煤礦（官商合辦）。

湖北——武昌水電廠，武昌機械廠，湖北紡紗官局（停），湖北織布官局（租與商辦），湖北官蔴局，白沙洲煉錫廠（停），安仁錫礦廠，炭山灣煤礦（租與商辦）。

湖南——湖南機械廠電機製造公司（官商合辦），湖南煉鋁廠，湖南煉鋅廠，湖南酒精廠，湖南第一紡紗廠，衡中紡織公司（官商合辦未成），湖南造紙公司（官商合辦），和豐火柴公司（官商合辦），醴陵石門口煤礦局，臨武香花口錫礦局，江華上武堡錫礦局，常甯水口山鉛鋅礦局，白河錫、銅、鉛、錫、礦局（停），銀礦坑錫礦（停），管葉塘錫礦（停），新化錫礦山銻礦局，沅陵貞平鄉及柳林金礦行（停），黃金洞金礦（停），蔘葉溪金礦，漢濱金礦（停），桃源冷家溪金礦局，沅陵金牛山金礦工程局，猴子坪水銀礦（停），慈利雄黃礦。

四川——萬縣水電公司（官商合辦），重慶電氣鍊鋼廠（未完成），彭縣銅礦局（租與商辦），漳臘金礦，麻哈金廠（租與民營），窪田金礦（租與民營），龍達金礦（停），田坪金礦（停）。

廣東——廣東省營鋼鐵廠（未完成），西村士敏土廠，河南士敏土廠，省營硫酸廠，苛性鈉廠，肥田料廠，紡織廠，蔴色廠，造紙廠（未完成），玻璃廠（未完成），飲料廠，新造製糖廠（附酒精廠），布頭糖廠（附酒精廠），平潭糖廠（附酒精廠），揭陽糖廠，順德糖廠，東莞糖廠。

廣西——廣西電力廠（梧州總廠），桂林、柳州、龍川、貴縣、八步等分廠，廣西自來水廠，（梧州總廠、南寧分廠），廣西機械廠，南寧機械廠，兩廣硫酸廠（與廣東合辦），酒精廠，南寧染織廠，南寧製革廠），賓陽磁器廠，廣西陶瓷廠，火柴廠（官、商合辦），製藥廠，桐油廠，糖廠，印刷廠，糖廠，印刷

所，西灣煤鑛，望高錫鑛，邏江煤礦。

雲南——耀龍電燈公司（官商合辦），五金器具製造廠，電氣煉銅廠，紡織公司，製革廠（官商合辦），南華煙草公司，財政廳印刷局，錫務公司（官商合辦），東川煤鑛公司（官商合辦）

貴州——貴陽電燈廠，陸軍皮革廠（租與商辦），銅仁鑛務局（停），大興銅鑛，畢威水鑛局（停）

河北——河北省農具改良製造所，井陘鑛務局（與德國人合辦），臨城鑛務局，磁縣鑛務局，齊堂煤鐵公司（官商合辦）。

山東——濟南電燈公司（接收民營），模範實業處。

山西——西北電氣廠，西北鐵工廠，西北機鋼廠，西北育才煉鋼機器廠，西北機器廠，西北機車廠，西北鑄造廠，西北水壓機廠，西北汽車機修理廠，西北槍彈廠，西北農工器具廠，西北電化廠，西北化學廠，興農酒精廠，西北洋灰廠，西北窯廠，西北毛織廠，西北皮革製造廠，晉豐麵粉公司，大同麵粉公司（附電燈廠），晉華捲煙廠，西北火柴廠，西北造紙廠，西北印刷廠，西北煤礦晉北鑛務局（官商合辦），大同鑛業公司（官商合辦），山西河東鹽地。

河南——開封農器製造局，中原煤鑛公司（官商合辦）。

陝西——（西京電廠（與中央合辦）），陝西機器局，農工機器製造局，織布廠，製革廠，省政府印刷局（租與商辦），延長石油鑛，神木官船局（官商合辦），陝西官礦局（官商合辦）。

甘肅——蘭州電廠，甘肅製造局，造紙廠，麵粉廠，造胰廠，織呢廠，製革廠（委託商辦），省政府印刷局，煉鐵廠（停）。

察哈爾——察哈爾官鑛局。

後舉辦者

浙江——浙東電力廠（與中央合辦），鑛工廠。

江西——各電廠，機械廠，車船製造廠，電磁廠，植物油燈廠，製革廠，染料廠，火柴廠，造紙廠，捲煙廠，罐頭廠，碾米廠，印刷廠，教育用品廠，文具廠，天竈絲廠，藥棉藥布廠，鋸木廠，磁廠，鎢鑛採煉廠（天河煤鑛籌備處（與中央合辦））。

湖南——火柴廠（江華鑛務局（與中央合辦））。

四川——（水電廠，酒精廠（均與中央合辦））；絲業公司。

福建——鐵工廠，電工修造廠，酒精廠，棉織廠，皮革廠，造紙廠，麵粉廠，煉糖廠，瓷器廠，工藝廠，肥料廠，灰炭廠，硫磺廠，營造廠。

廣西——中華鐵工廠（與中華職業教育社合辦），（紡織機械廠（與中央合辦）），造紙試驗所，麵粉廠（官商合辦），玻璃廠，遷江合山煤鑛公司（與中國銀行合辦），（平桂鑛務局（與中央合辦））

雲南——水力發電廠，（銅鐵廠，桐油廠，滇北桐油公司，宣明煤礦公司皆與（中央合辦））裕滇紡紗廠（與國家銀行合辦），水力廠，鋸木廠，礦業公司（官商合辦），錫錫公司（官商合辦），（裕滇磷礦公司（與中央及中國銀行合辦））一平浪鹽場。

貴州——（電廠（與中央合辦））機械製造廠（官商合辦）化學工廠，玻璃廠（油脂工業廠（與中央合辦）），煉油廠（官商合辦），大興麵廠（官商合辦），煙草公司（官商合辦），火柴公司（官商合辦），絲織公司（官、商合辦），木業公司（官、商合辦），印刷所（礦務局（與中央合辦））筑東煤礦公司（官商合辦），梵淨山金廠、建築公司。

陝西——（同官煤礦（與隴海鐵路局合辦））。

籌設中者

江西——（銅鐵廠，煉油廠，硫酸廠（皆與中央合辦））水泥廠。

四川——製糖廠，大華實業公司（官商合辦）。

廣西——士敏土廠，橡膠廠。

雲南——昆華礦業公司（官商合辦），昆華鐵業公司（官商合辦），昆明火柴廠，開遠水電廠，佛海樟腦廠，樹膠廠。

以上皆吳君著文時之情況也，今日當去此不遠耳。三十年七月二十三日行政院公布省營工業礦業監理規則規定：「省府經營工業、礦業應在中央整個計劃及法令範圍之內注重開發本省特殊物產，以求民生必需物品及外銷品之增加及工、礦業之進步」（第二條），此省營工、礦業之宗旨也。至於其經營方式如下：(一)省政府單獨經營者受省政府或其直轄機關之管轄監督，其方式與私人同；(二)省政府與其他不轄於省政府之機關合辦者應共同組織理事會或依法組織公司；(三)省政府發起募股者應依法組織公司（第四條）；惟依任何方式經營「不得兼管行政事務，其經營方法應完全事業化」（第五條）。省營工、礦業於經濟性質上與私人企業無異，「非專案呈經經濟部核准不得專利」（第七條第二項）。抗戰以後國家財源衰疲，各省惟有發展工業，商業方能收支平衡，此省營事業之主要動力也。（註二七）

三十一年一月經濟部發表調整各省省營工業狀況如下：(一)冶鍊工廠已設者有江西、湖南、廣西、雲南、山西，擬設者為陝西、寧夏，共八十一廠；(二)機械工廠已設者有江西、福建、貴州、山西、陝西，擬設者有安徽、寧夏，籌設者有河南、湖南，共十廠；(三)電機工廠已設者有浙江及貴州三廠；(四)化學工廠已設者有甘肅、陝西、河南、福建、西康、湖南，擬設者有江西、陝西，共三十一廠；(五)紡織工廠已設者為江西、湖北、福建、廣西、雲南、貴州、山東、山西十四廠，擬設者四廠，籌設者六廠，共二十四廠；(六)其他工廠共六十六廠：總計凡一百四十一廠，內陝西占二十五廠（已設者不多），江西二十廠，貴州十四廠，湖北九廠，為數較多，而青海最少（三十一年一月二十九日重慶大公報）。最近各省工業皆採集中經營辦法，由一公司統制辦理，茲將各省統制機關列左：

雲南——經濟委員會（二十一年成立）及企業局（三十一年元旦成立）（案三十一年底正籌將該兩機關

併爲人民企業公司）

貴州——貴州企業公司（二十八年六月一日成立）

福建——福建企業公司（三十年三月一日成立）

江西——江西興業公司（三十一年八月一日成立）

廣東——廣東企業公司（三十年九月成立）

廣西——廣西企業公司

陝西——陝西企業公司

湖北——湖北企業公司

安徽——皖南實業公司　（餘無考）

省工業公務除實際經營工業外尙有工業之研究，例如江西省政府建設廳於二十九年設立工業實驗處，進行江西工業有關之研究、設計工作；三十年十月廣西省政府成立工業試驗所以調查化驗工作原料，研究改良製造方法，鑑定工業製品及實驗小型工業製造。又以上所述各項工業類皆生產性之工業，可名爲獨立的工業。此外尙有附帶的工業，附帶於每項行政之中而以促成此項行政爲目的，例如製造度量衡器爲度量衡行政之方法，製造農具爲農業行政手段，製造藥物爲衛生行政工具等，皆附帶的工業也。附帶的工業應無財政目的，故不應營利也。

(11)商業

各省經營之商業亦可分爲獨立的商業與附帶的商業兩種。所謂獨立的商業者，純粹以調劑盈虛有無爲目的者也，至附帶的商業則以促成行政爲目的而爲其所促成行政之一種方法也。附帶的商業例如度、量、衡器之售賣爲統一度、量、衡器之方法；土膏公賣爲禁煙之方法。二十七年二月浙江省政府實行化學肥料公賣，實爲農業行政之方法。二十七年六月二十五日行政院公布非常時期糧食辦法，規定「各省、市、縣政府或其糧食調節

機關應於適當地點酌設糧食倉庫，辦理糧食之收購、加工、存儲及運銷，以調劑盈虧，平衡價格，但不得以營利為目的」；又三十三年三月一日雲南省糧政局成立糧食公司，以調劑省會民食；此類事業於調節盈虧一項，屬獨立商業，然不以營利為目的則屬附帶於糧政之商業也。至獨立商業則與私人經營之商業無異，兼具善、惡兩種目的；善的目的為調劑有無，惡的目的則為獲取利潤也。抗戰以後財政支絀，中央及各省政府為平衡預算乃紛紛經營商業以求營利，此各省獨立商業之所由興也。依營業稅法（二十年六月十三日公布）之規定（第六條第一項），「中央政府及地方政府所辦之公有營業免徵營業稅，但官、商合辦之營業不在此限」，則政府經商較私人又為利耳。茲舉各省獨立商業數例如左：

福建——貿易公司（二十六年六月官商合辦，二十七年七月完全官辦），運輸公司（二十七年五月官商合辦，二十八年三月完全官辦）。

浙江——二十八年成立戰時貿易局，後改為特種股份有限公司。

江西——二十七年設戰時貿易部，屬於建設廳工商管理處，後改為貿易公司。

廣西——二十八年設出入口貿易處，屬於建設廳及桂南運輸管理局，直隸省政府，分別統辦鎢、錫、銻、錳、桐油、茴油等大宗貨物之輸出及辦理鬱林至廣州灣及北海各地間出、入口貨物之運輸。

雲南——雲南汽車公司（二十六年官商合辦），雲南省信託局（奉財政廳命令於三十年八月二十日成立）。

此外各省省銀行無不經營商業者，皆獲巨利也。三十年五月行政院制定省營貿易監理規則，規定省政府經營商業遇有下列情形之一時應經省政府委員會之議決：（一）民生重要物資有購運供給之必要者；（二）當時特產物資須以大量資力改進運銷者；（三）省與省間流通之物資有促進貿易之必要者（第三條）。其經營方式應依照特種股份公司條例組織公司，其非公股總額不得超過公股，於人民認股之中原經營本業之商民有優先權（第五條）；並「應依法設立董事會，其董事長由省政府就公股董事中指定之」（第十條）。省營貿易公司禁止經營下列各

事：(一)未經中央許可之專賣事業，(二)未經中央主辦機關委託自行收購政府指定之統銷物品，(三)低抑物資之購進價格以剝奪生產者之合法利益，(四)提高物資之出售價格，影響當地市場，(五)妨害或干涉其他合法公司，行號之營業，(六)其他違背法令，或不合設立宗旨之行為(第七條)。再省營公司不得自辦物資零售業務，但得呈准省政府規定其零售價格」(第八條)。又「省營公司不得享受免稅及其他利益」(第九條)，則營業稅法給予之優待停止適用矣(省營貿易必須組織公司)。惟以今日政府之威與民權之弱，此類限制殊難完全執行耳。三十三年八月一日行政院國家總動員會議通過各省管制物價及物資實施綱要，規定：「各省現有之企業公司，貿易公司及其他類似組織，應以發展本省特種生產，便利運銷為主，不得有任何操縱壟斷，與民爭利之行為」(第六條)。此省營商業(並工業)之又一限制也。又該綱要第四條云：「各省應斟酌本省物資供、需情形，力謀與他省物資之交流，藉收省際間盈、虛調劑之效，由省政府統籌辦理，……」可謂省商業之一指導原則也。自三十一年省財政歸中央後，省營商業盈利應繳國庫。(註二八)

(12)金融

金融即為銀行辦理之業務，其主要目的在集中社會資金，合理投放於各種企業，以解決社會經濟需要。清咸豐二年戶部招商於京內、外設立官銀錢號，由庫發給成本銀兩以推行金融業務，是為各省有省銀行之始。然戶部所設之官銀號為中央事業而非地方專業耳。民國改元，各省當局遂改戶部官銀號為省銀行，以存在於今日，惟各省雖有銀行，惜未循正當途徑發展金融，徒視為意外財源，以濫發紙鈔以供政費耳，是不獨不能調劑金融，抑適以亂之，何者？以發行無可靠準備金不能取信於民也。每遇政變，地方銀行輒受嚴重打擊，甚至破產停閉，閉而復開，再遇政變又閉，一閉一啓之際，人民蒙害，不知幾許矣。(註二九)十九年山西省銀行改革之前計印鈔總額達五千萬元，改革後定省鈔二十元合國幣一元。二十年雲南富滇銀行改革前發行額有一萬萬元，改革後廢舊鈔易新鈔，並定舊鈔五元合新鈔一元，新鈔二元合國幣一元。新疆省鈔一度以一千五百元合國幣一元。至於內戰之際舊政權下之鈔票至新政權分文不值者例不可數計。二十四年十一月

國民政府推行法幣政策，規定全國只中央、中國、交通、中國農民四銀行有發行法幣之權，其他公、私銀行僅可向四行領用鈔劵而無發鈔之權，惟事實上邊遠省區多未奉行，但至今日各省銀行皆未發行鈔劵矣。雖然，各省銀行，仍未能完全以所存資金放於生產事業，多以之經商自肥，良可慨也。二十八年四月二十日行政院曾通令各省應將金融與財政分開，可見爾時省銀行仍多以搜取錢財為目的，蓋至今尚未真正履行其金融責任也。

抗戰以後中央漸着手積極管理各省地方銀行之業務。二十七年四月財政部公布改善地方金融機構辦法綱要，定左列各事為省銀行之義務：

(1)農業倉庫之經營，

(2)農產品之儲押，

(3)種子、肥料、耕牛、農具之貸款，

(4)農田水利事業之貸款，

(5)農業票據之承受或貼現，

(6)完成合法手續及有繼續收益之土地、房屋抵押，

(7)工廠廠產之抵押，

(8)工業原料及製成品之抵押，

(9)商業票據之承受或貼現，

(10)公司債之經理、發行或抵押，

(11)照章發息之公司股票之抵押，

(12)農林、漁業、鑛業出品及日用國貨商品之抵押。

其目的厥在發揮銀行調劑金融、協助生產之正當功能。二十九年五月二十三日行政院公布地方金融機構辦理小工商業貸款通則，命令各省銀行辦理小工、商業貸款，以「輔助小工、商業之發展，增加日用必需品之供給」

（第一條）。有資格請貸之小工業，以「製品能供軍用，或運銷國外，或屬於經濟部依日用必須品平價購銷辦法第二條指定之日用必需品爲限；小商業以經營、販售經濟部依日用必需品平價購銷辦法指定之日用必需品爲限」（第二條第二項）。「借款數額小商業最高以三千元爲度，小工業以二萬元爲度」（第三條）；「借款利息最高不得超過月息九厘；凡借款不滿五百元者得聲請酌量減低利息」（第四款）。借款期限分活期、定期兩種，均得用分期攤還辦法，償還本息。小商業最長不得逾一年，小工業不得逾二年：其有特殊情形經貸款機關認可者得酌量延長之」（第五條）。省銀行資金不足辦理此項貸款時得向中中交農四行聯合辦事處商借（第十七條）。三十一年十二月行政院將該通則修正爲地方金融機關辦理小工業貸款通則，擴商業而專貸工業。其承貸資格除依原規定外並須有確定住址，並須加入同業公會（同業公會尚未成立者不在此限）（第二條第一項）。貸款最高數額增爲三萬元（第三條），然月息亦增爲一分二厘（第四條），餘與前通則大致相同。然物價逐年上漲，三十三底之三萬元實無若干效用矣。二十九年八月七日財政部公布（同年九月十八日及三十一年十二月九日兩度修正）非常時期管理銀行暫行辦法，規定：銀行經收存款除儲蓄存款應照儲蓄銀行法辦理外其普通存款應以所收存款總額百分之二十爲準備金轉存當地中、中、交、農四行任何一行，（註三〇）並由收存行給以適當存息」（第三條）。銀行投資原則上應以生產建設事業暨產、銷、押、匯爲目標，並應遵守政府戰時金融政策（第四條）。貨物抵押放款於商人者以經營本業並加入同業公會之商人爲限，其數額每戶不得超過該行放款總額百分之五，其限期不得超過三月，其抵押品爲日用品者不得延期，非日用品爲抵押者得展期一月（第五條），惟此項期間限制於工、鑛業以原料爲抵押並經經濟部主管機關證明適應生產需要者不適用之（第六條）。「銀行不得經營商業或囤積貨物，並不得設置代理部、貿易部等機構，或以信託部名義或另設其他商號自行經營或代客買賣貨物」（第七條），但事實上此項規定頗難強制耳。「銀行承做匯往口岸國幣匯款以購買供應後方日用重要物品，抗戰必需物品，生產建設事業所需之機器、原料及家屬贍養費之款項爲限」（第八條），蓋亦防止商業投機也。（註三一）三十二年一月財政部復制定管理銀行業務實施辦法；其要點如下：（甲）審核銀行放

款——由各地四聯（按即中中交農四行聯合辦事處）分、支處會同當地銀錢業同業公會組織放款委員會，負責審核各所屬行、莊資金之貸放，放款委員會設委員五人至七人，內主委一人，由當地四聯分、支處主席充任，副主委二人，由銀行及錢業公會理事長分別充任，其餘委員由錢業公會推舉之，該區銀行監理官（見後第八章「監督」）對於該委員會負有督導、考核之責。至商業銀行，省、縣地方銀行五百元以上之放款及中國、交通、農民三行，中央信託局、郵政儲金匯業局一百萬元以下，五百元以上之放款均歸該委員會審核，三行、兩局一百元以上之放款仍照四聯總處原定辦法由四聯理事會審核，至各銀行五百元以下之放款則為各銀行自行依法貸放，事後報請該委員會備核，如經驗為不合，應限期收回。該委員會對於審核之標準，除依照財政部所定各種管理銀行章則嚴格辦理外，並視當地經濟情形及工、商業概況在協助生產事業發展之原則下，分別緩、急預擬各業資金貸放比例，報部核定，作有計劃、有系統之推進。（乙）督導資金運用——由交通銀行推行實業設施，歆導各商業銀行組織銀行團、聯合承銷，並由中國、交通、農民三行倡導，會同當地中央銀行以外各銀行、錢莊組織聯合承兌機構推行承兌，並由該區監理官指導進行。（丙）厲行檢查銀行業務——所有各行、莊每日存帳，其行市仍由財政部臨時派員負責檢查，其他各地由銀行監理官辦公處派員檢查，在劃定區域成立監理官辦公處前，仍由財政部委託當地四聯處負責檢查。」（三十二年一月三十日重慶中央社電訊）。此項辦法實以「銀行自治」一貫徹金融管制，其成效自以銀行界自治能力為斷也。

除經理銀行業務外，省銀行尚辦理公庫出納事務。第三次全國財政會議關於推進公庫制度曾決議具體辦法、經財政部採納於三十年八月四日公布施行。依其規定，「各省省銀行及其他地方銀行暨郵政儲匯機關均有受指定或委託代理公庫之義務……」（第六項），其「原受指定或委託代理省庫之地方銀行應於省財政改由中央統籌後即繼續代理國庫事務」（第七項）。代理公庫辦法，見下章「省財政」。三十四年七月三日國民政府公佈省銀行條例，始將省銀行收歸中央。（註三二）

（13）司法

處罰違警事件性質上爲司法，而爲廣義刑事司法之一部分，但各國均由警察機關行使，我國亦然。（註三三）雖無法律明文規定，事實信然，而謂之「違警」者亦猶云違反警察監理下、維持下之公共秩序耳。違警事件之處理既屬警察機關，則省、市、縣警察機關皆能執行之，故非省獨有之公務也。依據違警罰法（十七年七月二十一日公布施行，三十二年九月三日修正公布，十月一日施行），違警犯罪凡分下列七類：（一）妨害安寧秩序，（二）妨害交通，（三）妨害風俗，（四）妨害衛生，（五）妨害公務，（六）誣告僞證或湮沒證據，（七）妨害人身、財產。各項警犯罪之處罰分主罰及從罰兩種（第十七條）。主罰凡有四種：（一）拘留四小時以上、七小時以下，遇有依法加重時合計不得逾十四日；（二）罰鍰一元以上、五十元以下，遇有依法加重時合計不得逾一百元；（三）罰役二小時以上、八小時以下，遇有依法加重時合計不得逾十小時；（四）言詞申誡（第十八條）。從罰（按從罰隨帶於主罰執行）凡分三種：（一）沒入，（二）勒令歇業，（三）停止營業（第十九條），惟「勒令歇業得單獨宣告之」（第二十三條）。其課罰情形依犯罪之種類而異，均有規定，不得自爲定取。「因違警行爲致損壞滅物品時，除依法處罰外，並得酌令賠償」（第二十五條）。違警犯罪無論故意、過失並罰之，惟過失犯罪之處罰得減輕之（第九條）。未滿十四歲人及心神喪失人不負違警行爲責任（第十條）（但得施以相當教育、監護或療養）。又十四歲以上未滿十八歲人滿七十歲人或精神耗弱或瘖啞人得減輕處罰（第十一條）（亦得施以相當之管束、監護或療養）。「對於現在不法之侵害而出於防衛自己或他人權利之行爲致違警者不罰；但其行爲過當者，得減輕或免除其處罰」（第十二條）。「避免自己或他人之緊急危害因而出於不得已之行爲，致違警者不罰；但其行爲過分者，得減輕或免除其處罰」（第十三條）。「凡爲人力、天然力所迫無力抗拒致違警者不罰」（第十四條）。「二人以上共同實施違警行爲者各別處罰，幫助他人違警者得減輕處罰，教唆他人違警者依其所教唆之行爲處罰」（第十五條）「違警行爲未遂者不罰」（第十六條）。此外依第四章（違警罰之加減）各條之規定違警行爲之處罰尚可由裁判者酌量增減。裁判之程序無規定，惟第四十二條規定裁決應作成裁決書，書中應載明事項中第五項爲「裁決警官之姓名、章印」，是警官一人即可辦理也。然所謂警察官，

非謂任何職務之警察官也，第四十六條有「不服警察官署關於違警事件之裁決者……」云云，則能爲裁判之警察官必爲代表警察官署之長官矣。不服違警之裁決得進行訴願，於訴願未決定前原裁停止執行(第四十六條)，但訴願決定後不能提再訴願（第四十七條）。（關於訴願後詳）。

(14)社會

社會性質之公務法律上向由市、縣政府執行，且其事甚簡，爲政者復不知辦理，其執行之效至微也。社會登記省公務之中，乃最近一二載之事耳。三十年七月十三日行政院與軍事委員會會同公布國殤墓園設置辦法，其第三條規定：「首都應設國殤墓園，各省、市、縣具有特殊戰績之地方得設置之」。「凡參加中日戰爭之陣亡將士均得葬於國殤墓園，文職官吏及人民因守土抗戰而死者並得葬於國殤墓園」（第二條）。省之社會公務，蓋自此始。惟省及其他地方國殤墓園，不必新爲建築，可就原所建之公墓改建之（第七條）。國殤墓園修建之後，其保管自爲應有之事，不待明文規定可知也。又國殤墓園應於每年植樹節日舉行致祭典禮，由所在地之行政長官主祭，當地各黨、政機關、軍隊、學校、團體均得派代表陪祭」（第八條）。三十年九月五日省社會處組織大綱公布暨各省社會行政機構相繼成立後，省社會行政乃告確立（見前第二章）。組織大綱所列舉社會執掌各事項除第三項「關於全省勞資爭議之處理事項」關於工業管理（見後），第五項「關於全省貧苦老弱殘廢之收容敎養事項」屬於救濟外，其第一項「關於全省人民團體之組織、訓練、調整及具相互聯繫事項」，第二項「關於全省社會運動及人民團體目的事業外一般活動之指導監督事項」，第四項關於全省社會福利、社會救濟、社會服務及職業介紹之指導、實施事項」，及第六項「關於其他有關社會行政事項」則爲社會公務之主體，而社會救濟與職業介紹仍爲救濟事務也。至於「其他社會行政事業」究竟包括如何，自無一定界限。吾以爲凡吾書所列各項公務以外之事務以期社會組織嚴密，社會生活勃發者皆屬之。如家庭設計、婚姻指導、公民訓練、心理改正、風俗移易、娛樂培養等等，莫非社會公務也。

(15)公地與公產之管理與使用

二十三年六月二日行政院公布公有土地處理規則，規定地方政府對轄區內公有土地除國有者外有使用、管理及收益之權（第四條）。然地方政府實包括省與市，縣政府而言尤爲何指乎？引申原規定之意，則公地國家有優先使用管理及收益之權，其次優者當爲省及直隸中央之市、而縣、市獲最後機會耳。或疑省非地方政區者以爲不得援用此項規定，是誠然也；然以省非地方政區者，實以省政府爲中央政府之代表，以此資格固享受公地使用管理與收益之最優先權矣。與實際公務之執行，夫何妨哉！省政府雖可管理、使用、收益公有土地，非經行政院之核准不得放領、標賣、設定負擔或超過十年期間之租賃（第五條第一項）。再公有土地放領時，承領人依照評定或呈准地價繳價承領（第六條），其放租時與評定地價千分之一至千分之五爲月租租額並得酌收擔保金，但承人租地全部確係從事耕作而能覓得確人者得免收擔保金（第八條），凡此省以防止省政府間接使用而鼓勵直接使用爲目的也。

各級政府或以法人資格，或以法人代表資格，享受財產所有權。省之地位自爲獨立的，不可遽以爲國家之分區。顧一部分學者以爲省爲國家法人代表，本身並無獨立人格。然無論理論分歧如何，省政府以任何資格皆可所有財產，則無疑也。事實上，各省省政府皆有大宗財產。依省政府組織法之規定，省政府之財產應由財政廳管理，其他機關皆無管理之權。事實不然，其他機關可以自行置產，自行保管。有時其他法規亦有衝突之規定，例如二十五年二月七日教育、財政二部會同公布孔廟財產保管規則（按此規則性質上爲命令應不能與省政府組織法抵觸），其第二條即規定省所有之孔廟由民政廳保管。又依同法規定，省公產之處分（使用、收益、變賣、租賃等）應經省政府委員會之議決，實際情形亦有異是者。又河川法（十九年二月國民政府公布）第四條第一項規定：「凡地方境內之河川或流經境內之一段地方政府應負保管之責……」。

（乙）管理公務

（1）交通與運輸管理

省政府管理交通與運輸初止爲警察機關之指揮城市街衢車輛行使，民國二十年各省開始公路建設後始有公

路汽車交通之管制，抗戰軍興後乃有運輸之管制。城市行車指揮經二十三年十二月二十一日內政部公布陸上交通管理規則，蓋中央始有統一之規定。其內容實可分為車輛之限制，駕駛人之限制及行駛之限制三部分，其規定至細，略舉數項以資說明（車輛之限制主要規定於原規則第二章及第六章，駕駛人之限制主要規定於第三章及第七章，行駛之限制主要規定於第四章、第五章及第八章。）關於車輛之限制，例如「汽車脚踏板不准站人」（第十五條）；「電車開行時任何人不得站立脚踏板上，並不得強行登車」（第二十一條）；「人力車不得兼載二人，但兒童不在此限」；「脚踏車不得裝設喇叭」（第三十一條）；「各車通行均須靠道路左邊」（第三十四條）；「各車載重不得超過本車應有之限度，亦不得超過行經各處道路橋樑任重之限度」（第六十八條）；「車輛載客不得超過限定之數額，並搭坐於不相當及危險之位置」（第七十條）等。關於行駛人之限制例如：患有妨礙作業之疾病者，年在五十歲以上或未滿十八歲者或精神失常者，不得駕駛或推拉車輛（第二十八條）；「司機執照應隨車攜帶，備受查驗」（第四十條）；「車輛乘客如有疾病、暴卒或其他非常事故，或形跡可疑者應立即報告崗警」（第四十三條）；「車輛肇事，應即停駛，並趕速報告附近崗警，不得隱匿，非得許可，不得開行」（第七十六條）等。關於行車之規定如下：「行車時應注意一切交通標誌，並服從崗警指揮」（第四十四條）；「各種車輛遇有特別優先之消防車、警備車、衛生救護車、工程救險車、監犯車同向行駛時均須讓避，使其先行」；「由小路或支路駛出之車輛與幹路之車輛相遇時須讓幹路之車先行」（第五十一條）；「凡車輛在途突生障礙不能繼續行駛時應立刻先將車輛推靠路旁」（第六十六條）等等。凡此規定皆由警察機關管制執行，其實施之範圍當以省政府所屬警察機關之區域而定。今日省警察機關之設置止限於城市區域，若將後省警察機關擴充至各鐵道、公路或其他道路其法效自當隨之擴充耳。

二十七年六月二十五日行政院公布非常時期糧食調節辦法（見前），其第十一條即規定：「地方政府或糧食調節機關得會商地方主管運輸機關訂立舟、車運輸食糧辦法，以利運輸」，此運輸之管理也。關於公路及汽車之管理各省專管機關原依其職權辦理發給牌照等項事務，戰時已由中央接收統制，於二十八年十月由行政院

公布汽車管理規則移歸中央執行。惟於不抵觸中央法令情形下，各省對於交通及運輸仍可自由管制。例如江西省政府於二十七年十一月設立船舶管理總所並制定統制船舶運輸辦法；廣西省政於二十七年設立汽車總隊部，編組全省汽車而管制之，次年改爲桂南運輸管理處；浙江省政府於二十八年三月制定戰時水陸交通工具管制辦法綱要交由交通處執行等。浙江辦法最爲周密，玆略述之以觀管制概要。其管制分爲兩種，卽普通管制與特別管制。普通管制以內河、外海載駛行李之交通船及漁船、農船、載客之大、小汽車及各機關、團體之舟、車爲對象。至於載駛貨物之船筏、輸送貨物之汽車、拖運貨物之手車則入於特別管制之列。普通管理制下各項交通、運輸工具平時保持經常使用或經常營業，必要時得由管制機關徵調公用，但無必要時卽須返還原主；至執行管制之機關交通處之下尙有船舶總隊，汽車總隊及手車總隊。二十九年秋中央令各省省政府設置驛運管理處，其職掌經行政院於三十年八月十四日公布驛運車馱管理規則，三十二年十二月三十日修正爲水陸驛運管理規則，規定：「水、陸驛運動力及工具除依法令由航政機關主管者外應一律向該管區域之驛運主管機關聲請登記檢驗」（第四條），「凡經驛運機關或航政機關登記檢驗合格而領有證件之水、陸驛運動力及工具必要時得由各驛運主管機關按照事實需要與便利編組成隊，委派各級隊長並加以適當之訓練……」（第六條）。又省各管制物價及物資實施綱要規定有：「省際間之運輸、交通應密切聯繫，力謀陸運、驛運、水運之聯運，……」此實交通、運輸管理之一新原則也。再三十三年六月一日行政院制定通行公路人力獸力車輛管理規則，授權省交通管理機關管理通行公路人力及獸力車輛之登記，制定其通行規則，指示其構造方法，並限制其行駛里程。諸此事務，皆交通及運輸管理也。

（2）農業管理

十二年五月十五日前北京政府公布農作物病蟲害防除規則，授權省農業行政機關指導農民防治農作物病害及蟲害，規定「各省農業機關應擬定病、蟲防除方法，呈由地方長官公告之」（第三條）。「各地發生病、蟲害或有發生之朕兆時經地方長官或農業機關查明後地方長官應卽令行該地農民防除，其防除方法由農業機關指導

之」（第四條）。「向外國購買之種苗在植物病、蟲害檢查所未設立以前購買者應於運到時送往附近農業機關請求檢查或施行消毒」（第十條）。十三年八月一日又有農作物選種規則之公布，規定「農民如有逕向外國購買種苗者應即送往附近之農業機關檢查，以定去、取」（第十條）。「冬季農暇或農校暑假時應由各省實業廳（見第二章）延請農業機關技術召集種苗公司商議傳習選種及檢查種苗等方法」（第十三條）。十六年五月十日國民政府公布佃農保護法，其第二條規定：「佃農繳納租項等不得超過所租地收穫量百分之四十，實際交納數量由各地地方政府會同當地農民協會按照當地情形規定之。」二十年一月二十三日前實業部公布保護耕牛規則，規定「保護耕牛事宜由地方行政官署執行之」（第二條）。地方官署對於管轄境內之牡牲耕牛認為壯健碩大者得選為保護牛（第三條），不得與牝牛亂配（第四及第五條），不得屠宰及販運出口（第九條），並非經地方官署之許可不得轉讓或變更其管理者（第八條）。二十四年三月二十五日同部又公布人造肥料取締規則，授權省政府農業管理機關根據實驗結果規定人造肥料之標準，但此項標準由部屬商品檢查局執行。（註三四）其第五條又規定：「肥料商開始營業前應開具地點及經售肥料種類呈請所在主管農政官署核准」。三十一年十月二十日行政院會議為管理耕地、牧地及林地（原辦法第四條）通過戰時農地使用管理實施辦法，規定：「各省、縣農林主管機關應就當地自然環境……設計各地最適當之農、林、畜牧各種作業制度，指導農民實行，以盡量利用土地，而達於最高額產量為目的」（第六條）。其設計之準則，則耕地以栽培主要食糧作物為主，牧地以栽培馬料作物及放牧軍用或農用牲畜為主，林地以生產國防工業原料為主（第五條）。「在依本辦法之規定變更農地作物或使用方法時各省、縣農林主管機關應予以適當之協助」（第八條）。「租佃關係有礙於農地之盡量利用時應由地方行政機關依法糾正之」（第九條）。「為使農地之盡量利用起見，各級行政機關及農林機關得倡導合作農場或集體農場」（第十條）；又「各省、縣農林主管機關應劃定適當區域作為實行本辦法之示範區域」（第十二條）。

(3)工業管理

工業管理主為縣、市公務，省所執行者殊不多也。我國關於工業管理之法規，除專由中央政府執行者外，計有工廠法（二十一年十二月三十日公布）及其補充規程，工廠檢查法（二十年二月十日公布，同年十月一日施行，二十一年十月六日修正）及其補充規程，工人儲蓄暫行辦法（行政院二十一年四月一日公布，同年六月一日修正，二十三年十二月二十九日再修正，二十五年十二月一日改為工人儲蓄暫行規程），勞資爭議處理法（十七年六月九日公布，二十一年九月二十七日修正，二十二年三月二十日再修正，三十二年五月三十一日再修正）及其補充規程等。除勞資爭議處理法外，餘皆完全由縣、市政府執行。勞資爭議處理法省政府與縣、市政府，各於主管範圍內均得執行。省政府之主管工業之勞資兩方發生爭議時，「經爭議當事人一方或雙方之聲請，應召集調解委員會調解之；各主管官署認為有付調解之必要，雖無當事人之聲請亦同」（第三條第一項）。「非國營之公用或交通事業發生勞、資爭議其事件經調解而無結果者應付仲裁委員會仲裁」（第四條）。以上事業以外之事業發生勞、資爭議事件而「調解無結果者經爭議當事人一方之聲請應付仲裁委員會仲裁，但主管官署因爭議情勢重大，並延長十日以上尚未解決而認為有付仲裁必要時，雖無當事人之聲請亦得將該項爭議事件交付仲裁委員會仲裁」（第五條）。仲裁之先必須經過調解，但爭議當事人經同意後得於爭議發生後逕請仲裁（第六條）。仲裁委員會之決議有最終效力，當事人任何一方不得聲明不服（第七條第一項）。調解委員會以主管官署派代表一人或三人（不以本官署職員為限）及當事人雙方各派代表二人組成之（第九條），並以主管官署之代表為主席（第十一條第一項）。仲裁委員會則由主管官署代表二人，法院代表一人及與爭議無直接利害關係之勞方與資方代表各一人組織之（第十五條）。關於後類仲裁代表之選派係由「省(市)政府於所轄區域內每二年(應)命工人團體及僱主團體各推定堪為仲裁委員者二十四至四十八人，開列名單送請核准後咨請社會部備案」（第十六條第一項），「遇有仲裁事件……由主管官署就前項名單中分別指定……」(同條第二項)。三十二年九月二十三日社會部修正公布推定仲裁委員辦法，規定：「省政府每二年應依勞資爭議處理法第十六條之規定就其所轄各縣、市中工、商業較為發達之若干縣、市各推定仲裁委員二人至六人（勞、資團體各一

人至三八）開列名單送呈核准，並於核准後彙送社會部備案」（第三條）。「仲裁委員會由主管官署召集之，以召集機關之代表一人爲主席」（法第十八條）。「仲裁委員會之仲裁，以全體委員之會議行之，取決於多數」（第三十四條第一項）。「凡曾任調解委員會委員者不得爲同一事件之仲裁委員」（第十七條）。此省政府處理勞資爭議之大略也。抗戰後政府加強經濟統制，省政府工業管理事務因而增加。三十二年一月二十八日行政院公布戰時管制工資辦法，以穩定物價。該辦法第三條規定：「凡實施限制物價之地區，同時限制工資」。其標準「依照當地限制物價之標準隨同訂定之」（第四條）。其執行由社會部，各省省政府社會處（未設處者爲民政廳），各院轄市社會局及各縣、市政府各就主管範圍內爲之（第五條）。實行工資限制「應由主管官署召集各該地同業公會、工會、黨部、憲、警及有關機關法團組織工資評議會會同審議，由主管官署核定施行」（第六條第一項）。限制工資「同時應舉辦工人職業分類工作等級及其工資之調查、統計，以爲調整工資時之依據」（第七條）。實行限制工資後，「除正工及已有各項津貼外，雇主不得以其他名義增加類似工資性質之報酬」（第十一條）；其「受固定工資而其工作有計算標準者」，應有主管官署召集各該業同業公會、工會商定工人工作成績標準，以奬、懲勤、惰（第十條）。同年四月八日行政院公布非常時期廠礦工人管雇解雇限制辦法，規定受省政府管理之工業及鑛業生產工人其受雇及解雇應受省政府之管制。此省工業管理大略也。

（4）商業管理

各省商業管理事務，可分下列四種：(一)公司登記，(二)度量衡檢查，(三)營業管理，(四)物價控制。茲分述之：

(一)公司登記——依公司登記規則（二十年六月三十日公布，七月一日施行）及公司法（十八年十二月三十日公布，二十七年七月一日施行）與公司法施行法（二十年二月二十一日公布，七月一日施行），公司之設立（公司法第五、六、七、十四、八十四及一〇九條），解散（第十及八十四條），股東退股（第四十五條），

合併（第五十條），股東會議之決議（第一九五條）及支店之設立（施行法第二十八條）均須呈請登記，又公司登記事項有變更時亦須呈請登記（公司法第八條）。主管登記之機關非縣、市政府，亦非中央部、會，而爲所在地省政府實業廳或建設廳（及院轄市市政府社會局）（規則第二條）。主管官署對於登記之呈請見有違反法令或不合法定程式者應令改正（規則第四條）。公司本身及支店之設立登記須俟省、市主管官署轉呈中央主管部發給執照後方爲確定；增資及減資之登記須俟呈部換發執照後方爲確定，其他方面則省、市主管機關之登記核准有最終的效力（第五條）。「公司設立登記後如發現其設立程序或其登記事項有違法或虛偽情事時經法院裁判後通知主管官署撤銷其登記」（公司法第六條），但主管官署不得自動爲登記之撤銷也。

公司之目的事業或爲商業或爲工業，惟無不計算成本，企圖營利，則公司行爲固屬商業也。

(二)度、量、衡檢查——我國度、量、衡標準，各地互異，實有統一必要。統一之後，並須保持正確並防止及糾正錯誤。因此度，量、衡器具需經常檢查。十八年四月十三日前工商部公布度量衡器具檢查執行規則，規定「度、量、衡器具之檢查每年定期施行一次，但遇有必要情事時得施行臨時檢查」（第二條），由各省度量衡檢定所執行之。「應行檢查之區域及其日期由地方度量衡檢定所或分所會同公安主管機關先期布告通知」（第三條）。凡政府各機關公用及民間營業用度、量、衡器具均在檢查之列（第一條）。此爲重要公務，惟此規則似未施行耳。

(三)營業管理——十八年二月十六日國民政府公布度量衡法（十九年一月一日施行），規定「凡以製造、販賣及修理度、量、衡爲業者須得地方主管機關之許可」（第十七條），其有違法行爲時並得取消或停止其營業（第十八條）。十八年八月二十四日前衛生部公布管理藥商規則，規定藥商開業之前須開具牌號、姓名、營業種類及資本數目呈報省衛生機關核准（第三條）。省衛生主管機關得隨時派員檢查藥商之藥品及簿册（第十九條）。檢查結果認爲藥品有害衛生或傷風俗或作僞者「得禁止其製造、售賣或貯藏，並得將該項藥品銷毀」（第二十條）。又省衛生主管機關得制定檢查規則及設攤藥商之管理規則（第二及第十九條）。

二十年三月九日前實業部公布蠶種製造取締規則，規定各省主管機關應隨時派員赴各蠶種製造廠實施檢查（第十四條），有不合格者燒棄之（第十七條）。「製造原蠶種之蠶兒須用一蛾育；但經商品檢驗局或省、市主管農林官署許可者得變更之，至多以三蛾育爲限」（第九條）。「蠶種製造者關於原蠶種之製造必須用純粹品及固定種；但經商品檢驗局或省、市主管農政官署呈准實業部得製交雜普通蠶種，用之交雜原蠶種」（第十條）。「原蠶種應受蠶卵、蠶兒、蠶繭、及母蛾之檢查，普通種應受蠶兒、蠶繭、及母蛾之檢查；但商品檢驗局或省、市主管農政官署轉呈實業部核准者得抽查之」（第十二條）。（註三四）

十九年三月三十一日國民政府公布電氣事業條例（二十三年二月二十七日修正），以管理「應一般之需用、供給電光、電力、電熱之營業」（第一條第一項）。該條例規定：「電氣事業（按即電氣營業）因工程之必要，經主管機關（中央爲前建設委員會及今經濟部，省爲建設廳，縣、市爲縣、市政府）之許可，得使用河川、溝渠、橋梁、堤坊、道路，但以不妨害其原有之效用爲限」（第九條）。二十二年一月六日前國民政府建設委員會公布電氣事業人處理竊電規則，其第七條規定：「關於電費追償事宜有爭執時，除已依法起訴者外，得請地方監督機關裁決。」

二十三年九月二十日國民政府公布取締棉花攙水攙雜暫行條例施行細則，授權各省省政府制定取締棉花攙水攙雜查驗辦法。二十四年三月二十五日前實業部公布人造肥料取締規則，規定肥料商開始營業前應開具營業地點及經售肥料種類呈請所在地主管農政官署核准」（第三條）。

二十八年二月行政院制定管理營造業規則，規定凡爲營造業者應開具下列事項呈請地方主管建築機關審查登記：(一)營造公司或廠之名稱，(二)廠及事務所所在地，(三)經理或廠主之姓名、履歷及住址，(四)主任技師之姓名、履歷及住址，(五)內部組織，(六)資本金額，(七)業務範圍，(八)創立年、月(第三條)。「營造業聲請登記時應由營造廠商或代表人填具主管建築機關發給之保證書二張檢同營造廠商或代表人二寸半身相片三張，連同聲請書呈省、市主管建築機關審查登記」（第八條）。「營造業聲請登記，經審查合格後，除發給營

業廠商或代表人以登記證外，應由省、市主管建築機關將登記表及像片各一張分呈內政部、經濟部備案」（第十條）。

三十一年二月十三日糧食部爲管理糧食公布糧商登記規則，規定經營糧食之購銷、倉庫、加工或經紀之商人須報請地方糧政主管機關登記並領取營業執照（第一條）。惟上項商人須具相當規模，其標準如下：（一）糧食零整購銷須有三千元以上之資本，（二）糧食採購運銷須有五千元以上之資本，（三）倉庫須有二百市石以上之容量，（四）加工者須有加工設備，（五）經紀者須有固定地址、牌號並一千元以上之資產（第二條）。

三十一年一月二十三日財政、經濟兩部會同公布非常時期管理牙業行紀辦法，其第三條規定：「省政府得指定某業停發牙紀執照或限令改領牙業執照」。

三十一年五月行政院制定書店印刷店管理規則，（註三五）雖明文規定以縣、市政府主管機關（第三條），然其規定之警告、扣押、沒收處分由（當地之）省、市（圖書雜誌審查處或縣、市分處執行，其未設有圖書雜誌審查處或分處者由）地方主管官執行，……」則此一部分之管理固以省爲主體也。至沒收、警告、扣押等之程序則爲：經審查處或分處或縣、市政府派員檢查後發現有發售或印刷違禁品時予以沒收（第十五條）；有應請核准或備案或審查各事而不遵照辦理者予以警告並扣押其出版或印刷品之存本或底版（第十九及二十條）；利用書店印刷店爲非法之集會、結社或違抗檢查者予以警告（第二十條第二項）。

除中央法令外，（註三六）各省當局亦有自行規定管理者，例如二十八年九月貴州省政府公布貴州省會疏散期間典當業管理規則，同年九月湖南省政府通過湖南省管理藥商暫行規則，二十九年九月江西省政府制定江西省商營轉運機管理辦法等是。此省商業管理事務之大略也。

（四）物價控制——戰後物價普遍高漲，尤以二十九年以後爲甚，各省當局遂先後有控制物價之措施，其法多爲消極的平抑物價，將主要諸項物品價格予以規定，非經核准不得增高。二十八年二月經濟部始制定非常時期評定物價及取締投機辦法，規定地方政府應會同當地同業公會設立評價委員會，就地方政府所指定之日用必

需品依其成本及合法利潤分別評定其價格。三十年九月十五日經濟部公布各省辦理日用必需品平價購銷業務辦法綱要，規定各省應設立日用必需品平價購銷機構，以增加供應便利，使價格自然降落（第一項），辦法較近根本。平價購銷業務應與省營貿易分開，並不得招收商股（第五項）或具有獨佔、專營性質（第六項），以杜營利。三十一年十月國民參政會通過行政院加強管制物價方案，即所謂「限價方案」，旋十二月一日中國國民黨中央執行委員會第十次全體會議亦予通過，十二月三十日行政院通令各省自三十二年一月十五日起實施。方案分甲、乙兩部分，分別規定各級管制機構及實施管制重要方針。管制方針以限價及管制物資流通爲主，尤着重於限價。限價者限止物價不使上漲之謂也（變更時須政府核准）。限價之標準，嗣規定以是年十一月三十日各項物品在各地市場之原價爲最高限價，如有增加之必要時須各級主管政府予以核准。顧實施以還，成效至微。三十三年八月一日行政院國家總動員會議通過各省管制物價及物資實施綱要規定：「各省應斟酌本省物資供需情形力謀與他省物資之交流，藉收省際間盈虛調濟之效，由省政府統籌辦理，並應扶助正當商人之營業」（第四條）。又「各省關於民生日用必需品糧、鹽、食油、棉花、棉紗、布疋、燃料、紙張遵照中央規定應實行限價，非經呈請核准，不得變更，其他議價物品應擇要實施，其價格應比照限價物品，由省政府斟酌當地實際情形自行核定」（第五條）。殆爲三十一年管制方案之重述。雖然，迄乎今日物價控制，仍無實效也。

(5)鑛業管理

十九年五月二十六日國民政府公布鑛業法（同年十二月一日施行，二十一年一月二十三日，二十六年十月十五日，二十七年七月二十二日先後修正），其所規定關於鑛業管理大部分屬中央與省聯合行政，惟尚有中央行政及省行政，其屬於省行政者如下：首爲鑛業權之登記。凡下列事項應呈經中央主管部核准後再呈請省主管官署登記：(一)鑛業權之設定、變更及移轉；(二)採鑛權作抵押時，其抵押權之設定、變更及移轉（第十七條）。下列事項直接呈請省主管官署登記：(一)鑛業權之消滅及處分之限制；(二)採鑛權作抵押時，其抵押權

之消滅及處分之限制（第十八條）。鑛業權者因下列需要使用他人土地時應得省主管官署之核准，並應將施工計劃繪具圖說呈請審定：(一)開井，(二)堆積鑛產物及鑛用材料，(三)建築鑛廠、庫或其他房屋，(四)敷設或開鑿鐵道、運路、運河、水管、氣管、溝渠、地井、索道、電線等，(五)設施其他必需工事或工作物（第七十四條第一項及第七十三條）。省主管官署核准後應卽公告並通知土地所有人及關係人（第七十四條第二項），如係公有土地並應於核准前徵求該土地主管人之同意（同條第四項）。如為軍事禁地，一公里以內之商埠或市場、國有建築場、國葬地、鐵道，公路十五公丈以內之不能移動之古蹟地等及地方重要公共事業所需之地域經省主管官署查明認為不應為鑛業使用地者則不得核准（同條第五項及第二十二條）。又省主管官署公告或通知之後「土地所有人或關係人欲變更其土地之形質或新築、改築、大修繕，或增設其他工事時應經省主管官署許可；未經許可者不得請求損害賠償」（第八十二條第一項），但「前項工事如與鑛業之性質絕對不相容或無損於建築而大有損於鑛利時鑛業權者得呈請省主管官署查明禁止施工」（同條第二項）。鑛地經開採後所得鑛物質須經省主管官署核准後方可出售（第一百條）。又鑛業法施行細則（十九年十月二十四日前實業部公布，二十七年九月三十日經濟部修正）規定：「關於土地使用或定着物遷移之賠償或償金或擔保有爭執時得呈請省主管官署核定之」（第六十八條）。鑛業法所規定皆鑛地開採有關之事也。二十五年六月二十五日國民政府公布鑛場法（施行日期未考），將鑛場之衞生、安全及其他有關事項之管理及監督歸入省（及直隸於行政院之市）公務（第一條及第三條）。其管理、監督之標準如下：關於衞生者例如鑛工患嚴重或傳染病症者不得令其在鑛坑內、外工作（第四條）；「女工及童工不得在坑內工作」（第五條）；在坑內工作之鑛工除以監視為主之工作外每日工作時間以八小時為限；但間歇工作經主管官署許可者不在此限」（第八條）；浴室、飲料、廁所、通風之設備（第二十三及二十四條）；疾病之防治（第二十五至二十七條）等等。關於安全者例如設置保安員及安全燈、火藥、機械、電氣等管理員（第十六條）；危險之預防及處置（第十八條）；安全設備（第十九條）等等。關於鑛工福利例如：「鑛業權者於歇業或破產時應儘先清償所欠鑛工工資」（第十五條）；「鑛業

權者對於坑內工程險惡經鑛業監察員告知而不爲改良時鑛工得不經預告終止工作契約」（第七條）等等。二十八年三月二十四日經濟部公布非常時期採金暫行辦法，其第二條規定凡居民、企業團體或管理難民機關擬於當地採金時，在未劃定鑛區前，得將採金區域之地名、界限、面積、工作人數、鑛地草圖等呈請省主管官署特准先行開採。以上規定皆課於鑛業權者之義務而由省主管官署監督、管理者也。（註三七）

（6）建築管理

二十七年十二月二十六日國民政府公布建築法（三十三年九月二十一日修正），始授予省政府管理建築之公務。該法規定縣、市以下公有建築須由起造機關擬具建築計劃及工程圖樣與說明書連同造價預算送至省政府建設廳核定（第七條）。工程圖樣與說明書應包括下列各款：（一）地形圖，（二）地盤圖，（三）建築物之平面、立面、剖面圖，（四）建築物各部之尺寸、構造材料及用途，各載重部分之計算，（六）新舊溝渠與陰井之地位、大小及出水方向，（七）因建築之特殊情形有應添具說明書或圖樣者具說明或圖樣（第十二條）。原計劃於興工前或建造中有變更時其變更情形亦須呈報建設廳核定（第十六條）。各級地方政府對於下列各種建築物，得於不抵觸中央建築法令範圍內並經內政部審核後，規定其建築限制條件：（一）供特殊使用之建築物，（二）限制使用區內之建築物，（三）風景區內之建築物（未修正第三十七條）；並可訂定建築法之施行細則（未修正第四十四條），惟修正後前者專屬於市、縣，後者專屬於內政部。傾頹或朽壞之建築物如有關名勝、古蹟、紀念物或具有藝術性質者應由地方政府設法保存之」（第四十三條）。又省主管建築機關於必要時「得指定已經公布道路之境界線爲建築線或在已經公布道路之境界線以內另定建築線」（第十八條）。惟建築法並非普遍適用於各地方各種建築物，其適用之區域及條件如下：（一）市，（二）省會，（三）人口在五萬以上之地方，（四）國民政府特別指定之區域，（五）於其他地區造價估地價二十倍以上之公有建築（第二條）。（註三八）

三十二年十二月十三日國民政府公佈戰時房屋租賃條例，規定房屋建築後租賃之限制。凡出租之房屋建築於該條例公佈以後者其每年租金之最高額不得超過其建築原價百分之二十；其建築於該條例公佈以前者其標準

租金由省或院轄市政府擬訂報請內政部轉請行政院核定之（第三條）。租約期滿或未定租期而出租人有正當事由須將房屋收回自用時經請主管警察或自治機關證明後於三個月前通知承租人退租，其租與公、教人員或自淪陷敵區退出之難民者應於一年前通知之（第十一條）。省或院轄市政府又可擬訂該條例之補充辦法報請內政部轉請行政院核定後施行之（第二十三條）。該條例第二十四條云：「本條例自公布日施行，其有效期間至戰事結束後六個月為止」，則性質上屬於暫時的；然租賃管理政府實有管理必要，縱使該條例終止生效，其所定公務要不可廢也。

三十一年五月七日國民政府公佈公有建築限制暫行辦法，其規定原只適用於戰時首都重慶市及其郊外中央政府機關遷建區，惟其第七條云：「各省、市管制房屋之建築應比照本辦法之規定予以限制」，則各省固可間接適用矣。依該辦法之規定，在抗戰期間各省公有建築（指各政府機關及其附屬機關之公用房屋暨公務員宿舍住宅）非經省政府核准不得興建（第一條）。公有建築已動工而能於該辦法施行後一個月內完工者應限期完工，否則應停止建築，如有特殊情形不能停止時應附具理由呈請省政府核准（第二條）。省內政府機關如因特殊需要必需興工建築時應開具理由連同下列各件報請省政府特許：（一）地形圖及地盤圖，其比例尺不得小於五百分之一；（二）全部工程圖樣（包括平面、立面、剖面），其比例尺不得小於百分之一；（三）施工說明書；（四）預算書（第三條）。主管官署非經接到上項特許不得發給建築執照（第四條）。違反上列各規定者省政府得將建築物徵用或予以懲罰（第六條）。

（7）民衆團體管理

省政府管理人民團體可分為一般管理與特殊管理兩種：前者普遍施行於各人民團體，後者止分別適用於某種人民團體。茲分論之。

（一）一般管理——二十二年二月九日中國國民黨中央執行委員會公布人民團體職員選舉規則，規定人民團體職員之選舉須主管官署派人監選方得舉行（第二條）。並須於選舉前五日呈報（第六條第一項）。選舉時如

發現舞弊情事須交主管機關核辦（第九條）。再選舉後須於三日內將當選職員之姓名、籍貫、年齡、略歷及通訊地址呈報管理機關備案（第十二條）。同年同月二十二日中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過職業團體書記派遣辦法及職業團體書記服務規則，規定凡職業團體有下列情形之一時其書記得由政府指派之：(一)團體無財力用書記者；(二)團體性質重要而尚未任用書記者，(三)現有書記思想不純正或能力薄弱者，(四)由團體向政府請求者，(五)團體經濟充裕而無適當書記人員者，(六)政府認為有其他必要指派情形者（辦法第二項）。「職業團體書記由政府指派者其薪給得由政府支給……」（第三項），然政府自得不支給之。職業團體書記有下列情事之一者主管官署得予撤懲或更調：(一)言行違反三民主義，(二)營私舞弊査有確據，(三)工作廢弛致團體未臻健全，(四)人地不宜工作無法進行（第七項）。「職業團體之書記應每月向主管機關定期報告，遇有重大事件應隨時報告」（規則第四項）。「職業團體書記由主管機關每年舉行考績一次，應視其成績之優、劣分別施以奬、懲；遇必要時得派員或委託各該團體主持人員考核其工作」（第六項）。（註三九）以上規定皆人事監督管理也。二十九年六月一日國民政府公布非常時期人民團體組織綱領，對於人民團體之組織、工作與指導原則均加規定。關於組織者；各級人民團體之成立，均應先經政府許可（第四項），其區域以適合行政區域為原則（第五項）。「各種人民團體依法許其有縱的組織者，其組織應由下而上。上級團體（例如以省為區域者）之組織，原則上應有該區域內下級團體（例如以縣、市為區域者）半數以上之成立並參加，始得成立。其因情形特殊不適於採用此原則者，得先成立總會，然後成立分會或支會」（第六項）。又「職業團體之會員入會，及下級團體加入上級團體，均以強制為原則，退會應有限制」（第八項）。再「各種人民團體之組織不得違反民主集權之精神」（第三項）。關於工作者，「一切人民團體均應以抗戰、建國為共同目的，在奉行三民主義、擁護國民政府、服從最高統帥之原則下，為發揚民族利益而奮鬪」（第一項）；並「應以適合戰時需要為前提，每一團體均應盡其戰時之義務，對於政府所定之動員辦法、國防及生產計劃等，應努力促其實現」（第二項）。至指導原則，凡有兩點：其一、合法之保障（第七項），其二、適當之指導與援助（第十

二項）：凡以健全人民團體之組織爲依歸也。該辦法原則上適用於全國各地方，惟「邊遠區域因特殊情形不能依照本綱領組織人民團體者得呈請政府另定組織辦法」（第十五項）。觀乎以上各規定綱領中人民團體之管理偏於業務監督管理矣。該綱領規定人民職業團體會員入會，以強制爲原則，其退會亦應加以限制，實以健全社會組織爲目的。二十九年六月十七日經濟部公布非常時期重要商業同業公會工作綱要，其第十二條規定：「本綱要實施後各地之重要商業（依第一條所定範圍）（註四〇）倘未組織公會者除維持現狀區域外應由主管官署指定本區域內該業資本較大之公司、行號三家限期聯合同業成立公會」。（註四一）同年十月十一日行政院即據之再制定非常時期職業團體會員強制入會與限制退出辦法，規定凡合於下列團體會員資格之從業人員或團體均應加入當地各該團體爲會員，非因廢業或遷出團體組織區域或受永久停業處分不得退出：（一）農會，（二）漁會，（三）工會，（四）商會，（五）同業公會，（六）律師公會，（七）會計師公會，（八）新聞記者公會，（九）醫師公會，（十）藥師公會，（十一）工程師公會（第二項）。拒絕入會者應由各該業團體限期勸令加入，逾期仍不加入者應予警告。警告後十五日內仍不遵辦者得呈請主管官署酌量爲下列之處分：對各從業人員，（一）罰鍰，（二）停業；對各業下級團體，（一）整理，（二）解散（第三項）。擅自退會者同（第四項）。停業處分對於農民不便適用；則代以限制或取消農貸、農會權利之享受或參加合作社及享受農會事業利益之禁止（第五項）。三十一年二月十日國民政府公佈非常時期人民團體組織法，規定「各種職業之從業人均應依法組織職業團體，並應依法加入各該團體爲會員」（第四條第一項）。人民團體之組織應由發起人呈請主管官署許可，並由主管官署派員指導（第十二條）。其成立大會召開以前應將籌備經過連同章程草案呈報主管官署審核並請派員監督職員之選舉（第十五條）。（註四二）組織完成後應即造具會員名册、職員略歷連同章程呈報主管官署立案並由主管官署造具簡表轉送目的事業主管官署備查（第十六條）。人民團體違反法令、妨害公益或怠忽任務時主管官署得施以下列各種處分：（一）警告，（二）撤銷其決議，（三）整理，（四）解散；惟省主管官署爲整理或解散之處分時應經社會部核准，並解散後應即重行組織。目的事業主管官署得爲警告之處分（第十八條）。三十一年四月社會

部制定全國人民團體登記辦法，規定凡三十一年三月底以前依法成立之各級地方人民團體應分別由各該主管官署辦理總登記（第二及第三條），其起、訖日期由社會部以命令定之（第四條）。「凡登記之人民團體，經審核認為不合法者應予解散」（第九條）。其有依法應改選、整理或改組者應限期履行之（第八條）。以上法律暨辦法之規定亦為有關業務方面之管理也。又登記辦法第十條規定：「凡逾期不履行登記之人民團體，除有特殊原因外，應將其負責人撤職遞補，……」此人事的管理也。

（二）特殊的管理——特殊的管理者，以某一人民團體為對象之管理也。例如依新聞記者法（三十二年二月二十三日公佈）之規定，新聞記者公會籌集事業用費須經主管官署之核准，又「新聞記者公會每年度終應將財產狀況報告主管官署並刊佈之」（第十六條）。依農會法（三十二年六月十四日修正公佈）之規定，農會辦理下列各事應請目的事業主管官署（見後）核准並報主管官署備案：（一）設置事範農田、農產陳列所及農具陳列所，（二）經營農場、農倉、墾荒、造林、合作事業及製造農具肥料，（三）舉行農產展覽會、辦產比賽會及農業講習會（第五條）。農會於必要時得由主管官署命令設立之，不必等待農民自行組織（第十二條）。農會職員違法、營私或有其他重大之不正當行為者，除得由會員議決令其退職外，並得由主管官署將其解職（第三十二條）。農會（包括省、市、縣、鄉）會員所納會費之數額由省主管官署訂定之（須報社會部備案），各級農會事業費之募集辦法及用途須經各該主管官署核准（第四十條），又農會收支，應於每年度終了時呈報主管官署核銷（第四十一條）；其解散時應由主管官署派員清算其財產（第四十三條）。又依工會法（三十二年十一月二十日修正公布）之規定，工會徵收特別基金、臨時募集金或股金須經主管官署核准（第二十四條第二項）。工會擬訂經費支配標準及經費支付與稽核方法須呈報主管官署備案（第二十七條）。工會每年十二月內應將下列各項表册、帳簿呈報主管官署，主管官署並得隨時令其報告：（一）職員之姓名、履歷，（二）會員入會、退會名册，（三）會計簿，（四）事業經營之狀況，（五）各項糾紛事件之經過（第三十一條）。工會章程有變更時須經主管官署許可（第三十三條），其違背法令時主管官署得令變更之（第三十六條）。「工會非得政府之認可不

得與外國任何工會聯合」（第三十九條）。工會有下列情形之一時主管官署得解散之：(一)成立之基本要件不具備者，(二)違背法令情節重大者，(三)破壞安寧、秩序或妨害公益者（第四十五條）。工會因破產、會員人數不足、合併或分立而自行宣告解散時（第四十六條）應於十五日內將解散事由及年月日呈報主管官署（第五十條第二項）。其他人民職業或非職業團體，依其組織法規，亦分別受主管官署之特殊監督管理。又以上所述各項特殊管理皆屬消極的監督，此外主管官署依其管理權力尙可爲積極的指揮，例如三十二年三月社會部規定各地鄕農會應於植樹節舉行植樹，雖非省行政，要可引用於省行政也。積極的指揮，宜由目的事業主管官署執行，惟實際仍由人民團體主管官署執行，目的事業主管官署本身政務處理之不暇，多不能顧及也。

「人民團體之主管官署……在省爲社會處，未設社會處之省爲民政廳……」（非常時期人民團體組織法第二條），惟其目的事業分別受各該事業主管官署之管理，分別規定於各該團體組織法規之中（見農會法第二條，工會法第五條，醫師法第三十三條，藥劑師法第二十七條，新聞記者法第十三條等等）。凡職業團體例有目的事業，其以省爲區域者，均受有關省行政機關之管理；惟律師公會止以縣、市爲區域並受當地地方法院首席檢察官之直接監督（三十年一月十一日公佈律師法），可稱例外。

(8)文化及社會事業、運動之管理

政府所管理之文化及社會事業，自以私人舉辦者爲主，然政府以法人資格或政府機關附帶舉辦者亦同樣由政府管理也。例如政府機關辦理之員工補習班及員工子弟學校，其受教育行政機關管理，當與私立學校無異也。

私人或私人團體舉辦文化及社會事業可以出諸自動，亦可以由於政府之命令或強制（見前節）。例如二十八年十月內政部公佈寺廟興辦公益慈善事業實施辦法，其第二條規定寺廟（按不限宗教種類）應興辦下列各項事業：(一)民衆教育，(二)濟貧及救災，(三)育幼及養老，(四)公共衞生，(五)優待出征軍人家屬，(六)其他公益或慈善事業，此卽政府強制人民宗教團體舉辦文化及社會事業者也。再例如今日雲南省社會處令醫師公會

辦理義務診斷，亦強制之社會事業也。

十七年五月二十三日內政部公佈各地方救濟院規則（二十二年四月修正）（註四三），規定，「各地方慈善事業由私人或私團體集資辦理者一律維持現狀，但須受主管官署監督」（第二條），其事業或團體活動以省為區域者自由省政府主管機關監督。十八年八月十二日國民政府公佈監督慈善團體法（十月十五日施行），定有各項管理辦法。其第二條規定：「凡慈善團體不得利用其事業為宗教上之宣傳或兼營為私人謀利之事業」。第六條規定：「慈善團體之章程有未妥者主管官署得於許可前命其修正」。又「主管官署得隨時檢查慈善團體辦理之情形及其財政狀況」（第十條），「慈善團體如有拒絕主管官署之檢查或違反第二條之規定者主管官署得撤銷其許可或解散之」（第十一條）。「辦理慈善事業著有成績者主管官署得呈請國民政府或省政府褒獎之」（第十二條）。依該法施行規則（行政院十九年七月十九日公佈，二十一年六月十八日修正），監督慈善機關之主管官署於省會為民政廳，但民政廳得指定省會警察局或縣政府為主管機關。今社會行政機構多已成立，民政廳此項職權當移交社會行政機關執行也（省會警察局不屬於民政廳管轄者民政廳自不能直接指定而須間接委託也）。（又省會為市者當非縣政府而為市政府。）施行規則又規定：「慈善團體如須募款時應先得主管官署之許可：……」（第七條）。慈善團體應於每年六月及十二月將下列各事項呈報主管官署查核：（一）職員之任、免，（二）職員成績之考核，（三）財產總額及收、支狀況，（四）會員之加入或退出，（五）辦理經過情形（第九條）。必要時主管官署得令其造送預算書及計算書（第十條）（按計算書當為決算書）。慈善團體屬於人民團體，理論上管理慈善團體應屬於人民團體之管理，但慈善團體與其他人民團體不同者慈善團體先有事業，然後組織團體以利事業之推進；其他人民團體不必有固定之事業，純以組織人民、健全社會機構為目的，為成團體而成團體。故管理慈善團體實非管理其團體，而為管理其事業也，論述於此而不於前節者以此。十八年四月十六日前衛生部公佈管理醫院規則，關於各地醫院之開業、治療、設備各項管理均有詳明規定。十八年八月二十九日教育部公佈私立學校規程（二十二年十月十九日修正），授權省及直隸於行政院之市政府教育廳、局管理私立中等學校及

私立專科以上學校附屬中等學校(第二條第二項)。凡私立學校之開辦、變更、停辦均須經主管機關之核准(第二條第一項)。「私立學校須經主管教育行政機關立案，受主管教育行政機關之監督及指導，其組織、課程及其他一切事項均須遵照現行教育法令辦理」(第三條)。「私立學校辦理不善或違背法令時主管教育行政機關得撤銷其立案或令其停辦，其開辦三年尚未立案者主管教育行政機關得令其停辦並撤銷其校董會之立案」(第九條)。私立學校校董會於每學年終了(一個月內)將下列各事項連同財產項目報請主管機關備案：(一)校務狀況，(二)年度內所辦重要事項，(三)年度內收支情形，(四)校長教職員學生一覽表(第二十條)。又主管機關每學年應查核私立學校(校董會)財務及事務狀況一次，必要時並得隨時查核之(第二十一條)。以上皆省政府基於特殊法令所辦理管理人民文化及社會事業之情形也。此外省政府基其組織法之規定對於各種人民文化及社會事業尙有一般的管理職責也(見第二章)。

三十年九月二十一日行政院公佈非常時期統一社會運動辦法，規定人民社會運動應在準依三民主義暨抗戰建國綱領、發揚民族精神、改良社會風尙、增進公共福利、輔助政令推行之原則下受主管機關之管理、監督(第二及第三條)，其推行應由發起人擬具計劃呈請主管機關核准並派員督導(第四條)，並應組織團體，依法呈經立案(第五條)。其經費以自籌爲原則，必要時得由主管機關補助之(第六條)。社會運動之辦理經過應呈報主管機關備案(第八條)。所謂社會運動，社會事業實包括其中也。人民或人民團體爲舉辦文化、社會事業或其他協助行政之目的發動捐款，爲一重要之社會活動。三十年十月十二日國民政府公佈統一捐款獻金收支處理辦法，其第四項規定：各機關或團體非經行政院核准不得向國內、外募集捐款或發動獻金，但僅向國內局部地域不具普遍性質者得由主管部、會或地方政府(按當視情形而定，不可視爲交還行政)核准並轉行政院備案。」三十一年五月二日國民政府另行公佈統一捐募運動辦法，規定：「凡發起各種捐募運動應先將計劃、用途及募集方式報告該管(按以區域爲準：全國性者屬中央，全省性者屬該省，一縣、市者屬該縣市)社會行政機關會商各該事業主管機關核准……」(第三條)；並「各種捐募運動及其收據、劵票辦法情形該管社會行

政機關得隨時派員考查，如有違背法令者應制止之」(第八條)，此實本節公務之中心公務也。

(9)職業管理

職業之種類甚多，其受政府管理者，少數技術性之職業而已。就此少數種類之職業，其管理可謂大部分屬於縣、市行政，而屬於省行政者，殊爲不多。十八年六月二十八日國民政府公佈技師登記法(十月十日施行)其第十三條規定技師設立事務所執行業務須以下列事項呈報所在地之主管官署：(一)姓名、年齡、籍貫、住址，(二)出身，(三)經歷，(四)技師登記號數、及發給證書日期，(五)事務所之住址。所謂所在地，以縣、市爲範圍抑以省爲範圍並未加確定，以恆理推之當爲縣、市，蓋縣、市與人民生活最爲接近也。惟事實上我國科學落後，一縣之中，每無合格技師，即一省之內爲數亦少，故管理者爲省而非縣行政官署。此外關於醫藥人員之管理，先後有中醫條例、西醫條例(國民政府十九年五月二十七日公佈施行，三十二年九月二十二日廢止)、牙醫師管理條例(二十四年十月一日衛生署公佈)、醫師法(三十二年九月二十二日公佈)、助產士法、藥劑師法、(同月二十日公佈)之制定，其執行與管理機關均未確定，依理亦應屬於縣、市行政，亦因管理對象之少數實際多由省衛生行政機關辦理，或省、市、縣政府重複辦理。二十四年五月四日國民政府修正公佈(原公佈日期未考)會計師條例於第二條規定「會計師受實業部之監督，但省、或直隸於行政院之市之實業行政官署依本條例之規定於不抵觸實業部命令範圍內亦得行使監督權」。此對於會計師一般的管理權也。第八條規定會計師執行業務之前須具聲請書同證書向省(或院轄市)實業行政官署登記，此特別的管理業務也。至應行登記之事項如下：(一)姓名、年齡、籍貫、住所，(二)資格，(三)證書號數及發給年月、日，(四)事務所所在地，(五)助理員之數目、姓名、略歷，(六)開始業務日期，(七)加入之公會，(八)登錄事項之變更，(九)停止執行業務之原因及期限，(十)曾否受懲戒(第七條十項)。非常時期專門人員服務條例(國民政府二十七年十二月十日公佈)規定「非常時期專門人員之總調查由行政院令地方政府限制辦理……」(第三條)。此職業管理之大概也。

(10)漁、牧管理

省政府組織法所列舉實業廳，職掌中有漁、牧之監督及獎進一項，故漁、牧管理實爲省政府之固定事務。

關於漁業之管理，國民政府十八年十一月十一日公佈漁業法（十九年七月一日施行，二十一年八月五日修正），以予範疇。該法首云：「本法稱漁業者謂以營利爲目的而爲水產動、植物之採捕或養殖之業」（第一條第一項），其範圍甚廣。關於管理之權限，第二條規定：「本法稱行政官署者在中央爲實業部；在各省爲實業廳，未設實業廳者爲建設廳；在各地方爲縣或市政府」。意其解釋以漁業之區域爲準；漁業僅以某一縣、或市爲區域者由縣或市政府管理，以某一省內數縣、市爲區域者由省實業廳或建設廳管理，以數省爲區域者由中央管理。該法有關漁業之管理規定：「漁業權非經該管行政官署之核准，不得分割或爲其他之變更」（第八條）。復依該法施行細則（十九年六月二十八日前農礦部公佈，二十年四月四日及二十一年十一月一日前實業部修正）之規定（第二十條），此項核准應予公佈。漁業權之存續以二十年爲限，其期間由該管官署定之，但得由漁業權人聲請更新（第九條），該管官署爲核定或更新期間之決定亦須頒佈（細則第二十條）。漁業權人因下列需要須使用或改變他人之土地時，應呈請主管官署核准：(一)建設漁場之標識，(二)建設或保存漁業上必要之目標（依細則第三十一條應通知所有者及占有者並應公佈），(三)關於漁業信號及其他必要之設備（第二十四條）。再漁業權人爲測量、調查或上列各項之目的必須入他人土地除去竹、木或其他障礙物時亦須主管官署核准（第二十五條）。「行政官署得命漁業人建設漁場之標識」（第二十七條）。「行政官署對於在水面一定區域內所安設之工作物認爲有妨害漁類之通路時得命其爲除去妨害之工事」（第二十八條），惟須給予相當之補償金（第二十九條第一項）。「但因利害關係人之呈請而命其爲工事者行政官署應決定金額由該呈請人補償之」（第二十九條第二項）。主管官署得在漁業之船舶、店、舖及其他場所檢查其簿據及物件（第三十條第一項）。「漁業人間關於漁場之區域、漁業權、入漁權之範圍、及漁業之方法有爭執時，其關係人得呈請該管行政官署裁定之」（第三十二條）。行政官署對各合法之漁業有保護之責任，除其他必要措置外（見後命令

權），在漁汛期內應派遣船隻以任救護巡緝（第三十四條）。

畜牧管理尚少資料參證，容另補述。

(11)林業管理

林業管理亦省政府之固有職務。省政府管理林業應依森林法（二十一年九月十五日公佈，二十四年三月十二日施行，三十四年二月六日修正）及其施行細則（二十四年二月四日前實業部公佈）之規定。森林法云：「非經地方主管官署（按依施行細則）第二條，在省爲主管廳，在縣、市爲縣、市政府）之許可不得於保安林（註四四）砍伐或傷害竹木、開墾、放牧牲畜、或爲土、石、草皮、樹根、草根之採取或採掘」（第十六條第一項）。地方主管署對於保安林之所有人並得限制或禁止其使用、收益、或指定其經營及保護之方法（同條第二項）。至保安林之編入及解除原爲中央職務，但省林業管理亦得「依職權」爲之（第十三條第一項）。森林所有人因自森林搬運產物，或因關於搬運設備而須使用他人之土地時須經地方主管官署之許可。地方主管官署爲是項許可時應通知土地所有權人及土地他項權利人。經此通知後使用土地人應與土地所有權人及他項權利人協商使用辦法。協商無結果或無從協商時請求地方主管地政機關決定之（法第十九條）。經上項通知後土地所有權人或其他權利人欲變更土地之形質或爲工作物之新築改建、增築或大修繕者應經地方主管地政機關之許可。未經許可不得請求補償金（第二十條）。森林所有人自森林搬運產物或爲搬運之設備須使用、變更或除去他人設置於水流之工作物時亦須經地方主管官署之許可（第二十三條第一項）；其因實地調查須進入他人土地設置目標或除去障礙物時亦然（第二十五條）。「（公有）私有荒山、荒地編入森林用地者，林業管理機關得指定期限命其造林」（第三十二條第一項），逾期不遵者「林業管理機關得代執行之，或由需用林地人以定期造林之條件呈請徵收之」（同條第二項）。森林之保護區由農林管理機關劃定之（第三十六條第二項），並由其公告（細則第四十八條）。「森林害蟲蔓延或有蔓延之虞時林業管理機關得命有利害關係之森林所有人爲撲滅預防上所必要之處置」（法第三十九條第一項）。森林應有防火之設備其尚未設備，者地方主管官署得令森林所有人

設備置之（細則第五十條）。國有荒地得由人民請領造林其區域不得過二十五方里，但造林著有成績者得由地方主管機關增廣之，以示獎勵（法第四十五條）。又承領荒地人所納之保證金經造林滿五年而具有成績者，地方主管官署得「就造林已竣部分發還之」（第四十六條第二項）。此林業管理之大概也。

(12)用水管理

水之爲用甚大，關係人生至切，因之用水管理於我國各級政府行政中占一顯著地位。十九年三月國民政府公佈河川法，規定「凡地方境內之河川或流經境內河川之一段，地方政府應負保管之責，但內政部認爲必要時得設河川委員會直接管理……」（第四條），是原則上河川之管理由地方政府執行。其所稱地方政府，從其文義釋之，當指省（及直隸於行政院之市）政府無疑。河川爲主要水源，其管理實爲用水管理之基本也。該法規定凡河川附屬物兼有他種用途者主管機關（按爲省政府或內政部）得令其使用人維持或修築之（第八條）。如「河川沿岸土地或私有工程物有妨害河川本身或其效用之危險時得限令當事人於一定時限內修理或拆毀之」（第九條）。再「爲防止土砂崩潰得令沿河川兩岸地主於必要之限度內培植護河草木或其他設備，地主不得抗拒」（第十條）。下列各項工程之建築、改造或毀除應先得管理機關之許可：（一）預防水害，（二）引用或注入河川，（三）保護兩岸田地，（四）其他（第十一條）。佔用河床，或使用河流時，亦然（第十二條）。主管機關發見營業或其他行爲有沾污水流或變更流水原狀時得予以限制或取締（第十三條）。又爲防止水害得令河川之利用人建設相當之工程物（第十四條）。利用河川之工程有下列情形之一時主管機關得令改築或拆毀之，或加以條件之限制或撤銷其許可：（一）施行工程方法或管理方法不良而生危險，（二）設施工程經許可後更須貼用許可外之他項事物，（三）違背法令，（四）妨害公共衞生（第十五條）。此外依該法之規定取得之權利讓與他人時應經主管機關之許可（第十六條）。以上各項有關河川之管理，原則上均由省政府行使，如內政部設立河川委員會，則可一部份或全部轉與該會行使。惟該會從未設立，故河川始終由省政府管理也。三十一年七月七日國民政府公佈水利法（尚未施行）三十二年三月二十二日行政院公佈該法施行細則（與水利法同時施行），對全部

用水管理有詳密之規定。該法第一條云：「水利行政之處理及水利事業之興辦悉依本法行之，……」又第二條云：「本法所稱水利事業，謂用人爲方法，控馭或利用地面水或地下水，以防洪排水、備旱、溉田、放淤、保土、洗鹼、給水、築港、便利水運或發展水力，」蓋概括一切用水行爲無遺也。其第三條云：「本法所稱主管機關，在中央爲水利委員會，在省爲省政府，在市爲市政，府在縣爲縣政府；但關於農田水利之鑿井挖塘及以人力獸力或其他簡易方法引水溉田，與天然水道及水權登記無關者，其在中央之主管機關爲農林部。」惟各級主管機關之權限如何劃分，法與細則均未規定，當以用水行爲之區域而定也。(註四五)其所規定用水之管理，凡關係水權，水權登記，水利事業，水之蓄洩，水道防護五端。爲便利計，分述於左：

(一)水權——用水原則上依下列順序定其優劣：(一)家用及公共給水，(二)農田用水，(三)工業用水，(四)水運，(五)其他用途；但此項順序，於某一特定水道，主管機關得予變更之(須呈經中央主管機關核准)(第十五條)。若「水源之水量不敷家用及公共給水，並無法另得水源時，主管機關得停止或撤銷第一項順序以外之水權，或加以使用上之限制」(第十七條第一項)。凡登記之水權因水源之水量不足而發生爭執時，先取得水權者有優先權；同時取得水權者如用水之標的不同依前例之順序定其用水之先後；其標的相同者按水權狀內額定用水量比例分配之或輪流使用，其辦法由主管機關定之(第十八條及細則十三條)。「主管機關根據水文測驗，認該管區域內某水源之水量，在一定時期內除供給各水權人之水權標的需要外，尚有剩餘時，得准其他人民在此定期內，取得臨時使用權，如水源水量忽感不足、臨時使用權予以停止」(法第十九條)。水道自然變更時主管機關得基於水權人之請求就新水道指定適當之取水地點及引水路線，使用水權狀內額定用水量之全部或一部(第二十條)。水權取得後繼續不使用逾二年者主管機關應撤銷其水權，但有特殊情形者得准予保留(第二十一條)。「共同取得之水權，因用水量發生爭執時，主管機關得依用水現狀重行劃定之」(第二十二條)；「於必要時主管機關得令其爲水權變更之登記」(細則第十六條)。私人水權因公共事業之需要，主管機關得撤銷之(法第二十三條)。「團體公司或人民因每一標的取得水權，其用水量應以其事業所必需者爲

限」（第十四條），由主管機關依下列之標準決定之：（一）該項事業之最低用水量，（二）該項事業鄰近區域之通常用水量（細則第十一條）。

（二）水權之登記——除航行於未加人力而天然通航之水道外，一切公、私水權之取得、設定、移轉、變更或消滅，概須由權利人及義務人或其代理人向主管機關聲請登記（註四六）（法第二十四及第二十六條，細則第十七及第十八條），主管經營機關經履勘並公告法（第三十至第三十二條）後給予水權狀（第三十四條）。「水權消滅，由權利人或義務人繳還水權狀，爲消滅之登記」（第三十八條）。「共有水權之登記，由共有人聯名或推代表聲請之」（第二十八條）。「主管機關辦理水權登記，應於水源保留一部分之水量，以供家用及公共給水」（第三十九條）。

（三）水利事業——水利法規定爲興辦水利事業須建築、改造或拆除有關下列各項用途之建造物時，應經主管機關之核准：（一）引水，（二）蓄水，（三）洩水，（四）護岸，（五）水運，（六）利用水力，（七）其他：「但爲防止危險及臨時救濟起見，得先行處置，呈報主管機關備案」（第四十一條）。水利事業核准興辦後有下列情形之一時「主管機關得撤銷其核准，或加以限制，於必要時並得令其更改或拆除之：（一）設施工程與核定計劃不符，或超過原核准範圍以外者；（二）施行工程方法不良，致妨害公共利益者；（三）施工程序與法令不符者；（四）在核准期限內未能興工或未能依期完成者，但因特殊情形聲請主管機關核准予以展期者不在此限」（第四十二條）。「凡引水、蓄水、泄水之建造物，如有水門者，其水用啓用之標準時間及方法應由興辦水利事業人預爲訂定，呈請主管機關核准並公告之，主管機關認爲有變更之必要時得限期令其變更之」（第四十三條）。「凡興辦水利事業有影響於水患之防禦者主管機關得令興辦水利事業人建製適當之防災建造物」（第四十四條）。「凡在通航運之水道上，因興辦水利事業，必須建造堰、壩、水閘時，應於適當地點建造船閘，其數目、大小及啓、閉之時間由主管機關依實際之需要規定之」（第四十五條第一項）；「前項建造船閘之費用由興辦水利事業人負擔，但航道之深度因建造堰壩而增加時得由主管機關視水道之性質，呈經上級主管機關核准，予以補助」

（同條第二項）。「凡在不通航運而有竹、木筏運或產魚之水道上，因興辦水利事業，必須建造堰、壩、水閘時，應於適當地點建造竹木筏運道或魚道，其辦法由主管機關定之」（第四十六條第一項）。「凡因興辦水利事業影響於水源之淸潔者主管機關得限制或禁止之」（第四十九條）。「凡有關特殊航運之水道主管機關得酌量限制開渠及使用吸水機」（第五十條）。又施行細則規定：「竹、木筏通過竹木筏運道之標準時間及方法應由興辦水利事業人預先訂定，呈請主管機關核准並公告之，如主管機關認爲有變更之必要時得令限期更正」（第三十二條）。「興辦水利事業人欲局部或全部利用已停廢之水利事業應經主管機關之核准（第三十六條）。「民營水利事業區內之土地因工程之建造致被割裂不合經濟使用者，土地所有人得呈由主管機關責成興辦事業人收買之，或依土地法重行劃分之」（第四十條）。「水利事業完成後得按其使用情形酌收費用，其收費標準由主管機關核定之」（第四十一條）。又「水利事業完成後應由原興辦人負管理養護之責，其辦法由主管機關核定之」（第四十二條）。

（四）水之泄蓄——水利法規定：「凡宣泄洪潦，應泄入本水道，或其他河、湖、海，其須泄入其他或新闢水道時應請主管機關核准（第五十一條）。「凡跨越水道建造物，均應留水流之通路，其橫剖面積由主管機關核定之」（第五十七條第一項）。「前項水道如係通運之水道，應建造橋樑，其底綫之高度及橋孔之跨度由主管機關規定之」（同條第二項）。「高地所有權人以人爲方法宣泄洪潦於低地，應擇低地受損害最少之地點及方法爲之」（第五十三條），「……其地點及方法應由主管機關決定之」（細則第四十四條）。凡蓄水或排水致他人受損害時應負擔相當之賠償（法第五十四條），其賠償數額由主管機關查勘雙方實際情形決定之（但賠償數額在五千元以上者應經上級主管機關備案）（細則第四十五條）。

（五）水道防護——於水道防護之範圍內主管機關得執行「警察職權」（水利法第六十條第一項），所謂警察權即戒備權而可加必要與相當之限制於人民之自由與權利者也。主管機關爲保護水道，並得禁止下列各事項：（一）在行水區內建造或堆置足致妨礙水流之物，（二）在距堤脚三十公尺內挖取泥、沙、磚、石等物，（三）

損毀水利建造物，(四)鏟伐堤上草皮、樹木，(五)在堤上墾種或放牧，(六)在堤上設置有害堤身之建造物，(七)在堤行駛載重車輛，(八)其他有礙水道防衛之行爲(第六十二條)。於水利法施行前水道沿岸之種植物或建造物主管認爲有礙水利者，得令修改遷移或拆毀之(須經上級機關核准並須給予相當補償)(第六十三條)。堤址至河岸區域內栽種之蘆葦、茭草、楊柳或其他灌木之有防止風浪之功效者在防汎期內(見前水利)其採伐應經主管官署核准(第六十四條)，主管官署並得積極限制其採伐(細則第五十八條。水道沙洲、灘地無礙水流及洪水停瀦者得施行圍墾，其施行前應經主管機關(呈准上級機關後)之核准(法第六十五條)。此外，水道中尋常洪水行水區域之土地(見後徵收土地權)其界限由主管機關核定(細則第五十九條)。

水利法尚未施行，惟三十二年八月水利委員會制定水權登記規則施行，故以上所述關於水權登記部分，已自是時起實現。

三十二年十月二十三日行政院公布自來水事業管理規則，設立自來水管理之公務。省政府於管治區域內有執行之責。其執行機關爲建設廳，但關於水源地、貯水場、濾水場、唧水場之清潔及水質檢查事項會同衞生行政主管機關辦理之(第六條)。至自來水管理之內容：「自來水工程完成或修繕完竣時應報經主管機關勘驗許可後方得使用」(第十三條)。「主管機關對於自來水工事及水質、水量得隨時派員檢查，如認爲有改善之必要時幷得令於一定時期內改善之」(第十四條第一項，見後代執行)。自來水事業應按月造具財務、業務、工務、水質四種月報(第十六條)，每年度終了三個月內應造具職工名册、業務、報告、工務報告暨資產負債及損益計算書(附說明)呈請主管官署備查(第十五條)。主管機關得基於用戶之請求隨時檢查自來水之水質及水量(第十七條)，並於必要時得指定售水站之地點(第十八條第二項)。此外，該規則復定有下列各項一般性之管理原則：(一)「自來水水源地、貯水池、濾水場、唧水場周圍一百公尺以內不得有廁所及堆積垃圾或其他污穢物」(第十一條)；(二)自來水事業非有特殊情形經經濟部核准時應自行發電(第十二條第一項)，(三)自來水沿道路至少每隔二百公尺應裝消防水樁一座(第十九條第一項)。諸此原則皆由有關主管機關監督

管理也。

省公務大略如前所述，多屬法律應辦之事務，至各省省政府實際處理與否及處理時有無變通，則難考悉矣。

三 省政府之權力

權力之性質與作用已論於前，茲不贅述。省政府之權力可分為積極的與消積的兩類，凡以完成諸種省公務為目的也。積極方面之權力凡有下列六種，即：(一)徵收稅費權，(二)命令權，(三)強制服役權，(四)徵收土地權，(五)徵用物品權，(六)強制處分權。消極方面之權力共有兩種，即代執行權與處罰權。今分別述之。

(甲)積極的權力

(1)徵收稅費權

執行公務必不免金錢開支，為支付各項開支必賴金錢之收入。若干公務本身包含金錢之支出與收入，例如工業、商業、鑛業、醫院(衛生之中)等，其收入可以抵銷支出之一部或全部，甚或可有盈餘。此類公務自無須另籌經費或僅須籌謀部分經費。然多種公務本身只有支出而毫無收入，例如治安、教育、救濟、築路及各種管理公務等，實佔今日公務之大部分，若無經費，則不能辦理。執行公務之經費除公務本身之收入外，惟有向人民徵收之一途。蓋公務以福利人民為目的，其性質為對人民之服務；以福利人民為目的則可以向人民徵收必需之費用，以為獲取福利之手段；對人民為服務，則就經濟立場言政府有獲得報酬之權利，而人民亦有報酬政府之義務也。

向人民徵收經費之方式有二：一為普通徵收賦稅，以作全盤行政開支之用；另為就某項特殊行政徵收費款，專作該項行政開支之用。兩種方式，通常並存。我國省政府原兼有一般徵收賦稅及特殊徵收費款之權。三

十一年以後前項權力撤銷（見下章），僅存特殊徵收費款之權。特殊徵費之權，皆規定於特殊法規之中，並無一般法律爲普遍適用之規定也。例如水利法施行細則規定：「因辦理水權登記所需之審查、履勘、公告等費得向聲請登記人徵收之」（第三十條）。惟此類規定，亦不多見。但即使無特殊法規定，省政府有徵收某種費款時依法呈經國民政府核准後自可實行也。

就一般論，政府之徵收稅、費權實斷乎不可缺少。然就每級政府而論，徵收稅、費權並非絕對必需。例如中央政府所需經費可責令各地方政府分攤負擔，如是則中央政府不必有徵收稅、費權。地方政府所需經費，可由中央政府核撥，如是則地方政府不必有徵收稅、費權。中、外研究政府學者，多不明此，以爲任何政府必須有徵收稅、費之權，而以此權爲辨別政府與政府機關之標準，謂凡有此權之政治組合爲政府，無此權者則爲一機關，誠未合也。我國省政府於三十一年以前有完全之徵收稅、費權，三十一年以後則有徵費權而無徵稅權。我國縣政府於二十九年以前無徵收稅、費權，二十九年以後有之。無論徵收稅費權變更若何，我國省政府與縣政府法律上爲政府，而不可因此權之缺乏或貶損，遂以省政府爲國民政府直屬之一機關，或縣政府爲省政府直屬之一機關也。

（2）命令權

執行公務，必須人民協助，命令者使人民對政府爲一定協助之義務也。故無命令權，公務甚難完成也。尤其各項管理公務，性質爲管理人民，其執行中每一程序均有命令權之運用也。省政府除能普遍就一般或某種行政發佈省令外（見前第二章），復根據特殊法規之規定就某種公務發佈命令。其所命令之對象或爲一般省民，或爲某一部分省民，或爲某一個省民或省民團體。特殊法規授與省政府命令權者甚多，除已於各項公務中附述外，再舉數例於下。漁業法規定：「行政官署得命漁業人建設漁場之標識」（第二十七條）。「行政官署對於在水面一定區域內所安設之工作物認爲有妨害漁類之通路時得命其爲除去妨害之工事」（第二十八條）。又行政官署爲保護水產動、植物之蕃殖或取締漁業得發佈下列各種命令：（一）關於水產動、植物採捕之限制或禁止，

(二)關於水產動、植物及其製品之販賣或特有之限制或禁止，(三)關於漁具漁船之限制或禁止，(四)關於投放有害水產動、植物之限制或禁止，(五)關於採取或除去水產動、植物蕃殖上所須要保護之物之限制或禁止，以上各項命令並得設定關於漁獲物及漁具沒收與追徵價額之規定(第三十三條)。森林法規定，凡違反森林管理有關保安林(見前)之條定者「地方主管官署得命其造林或爲其他之必要回復原狀行爲」(第十六條第三項)。鑛場法規定：主管官署對於鑛場法規定省、市主管鑛務行政機關「對於鑛場之安全衞生認爲必要時得命鑛業權者爲一定之行爲，或予以限制或嚴爲禁止」(第二十九條)。水利法第六十二條規定中央與省、市、縣各級機關爲保護水道得禁止下列事項：(一)在行水區內建造或堆置足致妨礙水流之物，(二)在距離堤脚三十公尺內挖取泥沙磚石等物，(三)損毀水利建築物，(四)鏟伐堤上草皮樹林，(五)在堤上墾種或放牧，(六)在堤上設置有害堤身之建造物，(七)在堤上行駛載重車輛，(八)其他有礙水道防衞之物(見前)。其實行禁止，必以命令爲之也。又第六十三條規定水道沿岸之種植或建造物有礙水利者主管機關得令當事人修改、遷移或拆毀之(見前)。戰時管制工資辦法第九條規定：「各省(市)縣(市)限制工資時主管官署得……命令雙方(僱、傭)作有關工資之報告，被命令人不得拒絕」。(註四七)以上爲省政府根據特殊法律發佈命令之數例，此外規定尙多，茲不枚擧。

命令權與徵收稅費權同：就一般而言，政府必須有命令權，但分別論之，某一種或某一級政府不必有之。例如中央政府有須人民協助或聽從事項，可由地方政府代爲命令之，地方政府亦可請求中央政府代爲之。惟此爲純就理論立場而言，實際上各國之各級政府均有命令權也。據此理論，萬一省政府全部或部分失去其命令權，仍無害其政府資格也。

(3)強制服役權

執行公務，除需要金錢外，並需要勞力。其所需勞力自可以金錢易取之；然使金錢不足或金錢足而人民不願以勞力相易時則捨強制人民勞力服役或放棄公務執行外，別無他法也。強制服役權與前述二權同，亦非某一

種政府所必要；惟我國各級政府均有此權，其所以然者厥，因我國財政收入極度窘絀也。

我國自上古人民卽有服勞役之義務，所謂「力役之征」是也。蓋不獨我國如此，各國歷史上封建農業時代莫不皆然也。其後（約自東漢以後）農業時代轉入工商業時代，生產之原動力除勞力外尙有貨幣，因之力役之征漸形廢弛，然遇有重大工程如築城、開河仍臨時徵調民伕任之也。二十五年十月十四日行政院公佈各省市徵工服役辦法大綱，（註四八）規定「凡年滿十八歲至四十五歲之壯丁每年均須服工役三日至五日，但身有廢疾不能勞作者得予免役」；並規定各省或院轄市政府辦理自衞築路、水利或造林工程得徵集義務服役壯丁從事工作。此實爲上古「力役之征」之恢復而省政府有權爲力役之征也。次年七月十七日國民政府公佈國民工役法，將強制服役辦法，重爲規定。凡年滿十八歲至四十五歲之男子，每年有服工役三日之義務（第四條）。工役應用於下列五種直接公務：(一)自衞，(二)築路，(三)水利，(四)造林，(五)火災、水災、蟲災、地震及其他重大災難之防衞及救護（第二及第三條）。內政部及省、市、縣政府均可指定工事命令人民服役（第十五及第十七條）。「人民於應服役期間，患有疾病或有婚喪大故者得延緩於事後補足工役」（第八條）。工役實施之時期應在農隙、工餘或假期，以免妨害正業（第十一條）。其地點以在服役人民住所附近爲原則（第十三條）。工役所需工具，除普通日用工具得令服役者自備外，應由舉辦工役機關供給（第十四條）。「工役時間，每日以八小時爲限」（第十二條）。服役人民，以鄉、鎭、區爲單位編成工隊，由鄉、鎭、區長擔任隊長，以便管理（第十六條）。人民服役地點於在居所五公里以外者舉辦機關應發給養，於五公里以內者得不供給（第十三條）。服工役之人民因工作受傷或死亡時舉辦機關應給卹金（第十九條）。「肢體殘廢，心神喪失或有痼疾，不能工役者免服工役」（第五條）。但「免服工役之人民應出具診斷書或二人以上之證明書經保甲長查明屬實後由鄉鎭區長核定之」（二十六年十月二十日內政部公佈，同法施行細則第四條）。「現任公務員，學校教職員及肄業學生得免服工役」（法第六條）。「因職業或其他關係不能應役者得覓人代役，或納相當之代役金，其數額由縣、市政府酌定之，但每日不得超過五角」（第七條）。

三十二年十二月四日國民政府廢止國民工役法，另行公佈國民義務勞動法，再加修正。依其規定，凡國民男子年滿十八歲至五十歲應服義務勞動（第一條），其事項如下：（一）築路，（二）水利，（註四九）（三）自衛，（四）地方造產，（五）其他地方公共福利事業（第三條）。然以上各事項似以縣、市公務爲限，不能應用於國家及省公務，（註五〇）且就管理而言，實由社會部、省政府、縣政府遞串任之：故該法規定之強制服役權於省政府無有也。但特殊強制服役權（見前註）省政府仍可依法行使也。

（4）徵收土地權

徵收土地者政府備價向人民強制收購土地之謂也。封建時代土地視爲君主所有，君主以分封諸侯，諸侯以分封卿、大夫，卿大夫以分享士、庶人，中、外無異也。封建廢，私權張，土地君有之觀念，自不能存在。然土地爲國家構成要素之一，重以土地之使用非獨關係使用者本人，實關係社會全體，因之國家對於私人土地所有權不能不予控制。故土地雖可私有，然國家對於私有土地仍有最後支配之權。此最後支配之權法理學者稱之爲「國家主有權」(the right of public domain)。國家依此權利，對於私人所有之土地得收回自行管理。此國家徵收私人土地權力之理論根據也。因無論理論如何，國家執行公務，如建築、築路、衛生等等，實有利用私人土地之必要，故徵收土地權實政府不可缺少之一項權力也（除非私人所有土地權廢止）。雖徵收土地權於現型社會制度下爲政府不可缺少之權力，某一級政府則不必非特有此權不可，其理與徵收稅費權、命令權同。

四年十月二十二日前北京政府大總統公布土地收用法，規定各級政府因辦理下列各項事業得收買或租用國有、公有或民有土地：（一）國防、軍備，（二）建設鐵路、公路、街市、電信、公園、橋梁、河渠、隄防、船塢、商港、碼頭、水道、溝渠、義塚及其他附設之事業，（三）教育、學術、慈善，（四）水利、衛生、測候、探海、水標、防風、防火，（五）其他（第一及第二條），但須經大總統核准（第二十五條）。十七年七月二十八日國民政府頒佈土地徵收法，規定各級政府、自治團體或人民因調劑土地之分配，以發展農業、改良農民生活，或因舉辦下列各項事業，得收買或租用公私土地（第一、第二及第四條：（一）創興或擴充公共建築物，

(二)開發交通，(三)開闢商港、商埠，(四)公共衛生，(五)改良市、村，(六)發展水利，(七)教育、學術、慈善，(八)創興或擴充國營工、商業，(九)國防、軍備，(十)其他以公用爲目的而設施之事業。依此法之規定不獨政府可徵收人民土地，人民亦可徵收政府土地也。

十九年六月三十日國民政府公佈土地法，二十五年三月一日施行。二十五年三月十四日國民政府令廢止土地徵收法，因土地法中另有徵收土地之規定也（土地法第五篇）。其規定與四年土地收用法及十七年土地徵收法不同者主有三點：(一)唯各級政府及自治機關能徵收土地，私人則不能；(二)唯私有土地始被徵收，國有及公有土地則否（第三三五條）；(三)徵收僅指收買而言，不包括租用（第三七一條）。徵收土地以舉辦下列各項事業而不可避免時爲之：(一)實施國家經濟政策，(二)調劑耕地，(三)國防、軍備，(四)交通，(五)公共衞生，(六)改良市、鄉，(七)公用事業，(八)公安，(九)國營事業，(十)政府機關、地方自治機關及其他公共建築，(十一)教育學術、慈善，(十二)其他以公共利益爲目的之事業（第三三六及第三五二條）。徵收土地時應聲明應辦之事業，並其所據之法令（第三四一條）。徵收土地之面積以所需用者爲限；但「徵收土地之殘餘部分面積過小或形式不整，致不能爲相當之使用時所有權人得要求一併徵收之」（第三四七條）。被徵收土地之定着物與土地一併徵收，但所有權人要求取回或自行遷移者聽之(第三四四條)。徵收之土地，因其使用，致影響接連土地之效用時，該接連土地所有權人得要求徵收關機補償（第三四五條）。「徵收之土地不依核准計劃使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者其原土地所有權人得要求照原徵收價格買回其土地」(第三五一條)。惟此項要求須於六個月內爲之，否則地政機關得購爲公有（二十四年四月五日公布，二十五年三月一日施行，土地法施行法第八十條）。土地徵收之程序如下：省政府各機關欲徵收土地須經省政府委員會核准方可施行（土地法第三三九條及省政府組織法第五條第五、第八兩項）。省政府委員會核准後應即訓令地政主管機關公告土地所有權人及土地他項權利人（土地法第三六〇條），公告期間爲三十日（第三六四條）。公告發出之後需用土地之機關即可進入徵收土地爲察勘或測量之工作（第三六六條）。公告完畢後十五日內徵收機關應將

地價及其他補償費發給關係權利人（第六八條），非俟發給完竣不得進入徵收土地內工作，但經省政府許可者不在此限（第三六五條）。「被徵收土地於一切補償金發給完竣後爲徵收完畢」（第三七〇條）；其未發給完竣前被徵收土地之所有權人及其他權利人繼續享有權利（第三六九條）。被徵收土地之地價依照所有權人申報登記之地價（第三七六條），其未申報者由主管地政機關估定之（第三七七條）。補償金由徵收機關交由地政機關轉發之（第三七八條）。

以上各次法律規定皆一般性之規定也。此外尙有其他法規爲徵收土地之特殊授權。例如修正前之森林法規定：「私有林於國有林或公有林之經營上有必要時得依法徵收之，或以相當之國有林或公有林交換」（第六條）。又如水利法第六十六條第一項規定：「尋常洪水位行水區域之土地不得私有，其已爲私有者得由主管機關依法徵收之」等。

（5）徵用及徵購物品、物料權

政府執行公務必要得向人民強制借用或購買物品物料，是爲徵用物品權。此權並非必要，爲臨時便利而設耳。就省政府立場言，其適用幾以用水管理一項公務爲限，於其他公務，法律尙未授權適用也。河川法初規定：

當洪水迫切，急於搶險時，專管機關或地方政府得就地徵收關於防禦上必需之物品、人工，並得拆毀其障礙物類（第十八條）。

凡河川發生緊急工程時專管機關或地方政府得徵收工程應用之物類，但須酌給相當之時價。

但認爲所受損失重大者得酌量補償，或令受有特殊利益之地方補償之（第十八條）。

其後水利法復規定：

防汎緊急時主管機關爲緊急處置得就地徵用關於搶護必需之物品、人工，並得拆毀妨礙水流之障礙物。

前項徵用之物料、人工及拆毀之物主管機關應於事後酌給相當之補償（第六十一條）。

又水利法施行細則規定：「水道防護歲修工程得在受益區城內徵用工役，遇有必要時並得徵購物料，其辦法及規則由主管機關擬定，呈請上級主管機關核准後實行」（第五十一條）。

徵用及徵購物品，物料之權並非政府必需之權力，蓋原則上政府爲執行公務，其所需物品、物料當自行準備也。

(5)強制處分權（警察權）

依各國立憲精神，人民若干基本權利，政府不能加以干涉或處分，此通常各國政府共守之原則也。然於非常事變或緊急之時，政府對於人民之基本權利得強制限制或處分，以防護公共秩序而便利公務之執行，此種權力學者稱爲「警察權」。茲爲免與警察公務混淆計，姑改名「強制處分權」。此權雖非每一級政府所必需，實一國政府所必需也。二十一年十二月二十八日國民政府公布行政執行法（三十二年十二月一日修正第五條），授各級政府以強制處分之權。其第九條規定云：「遇有天災、事變及其他變通上、衛生上或公安上有危害情形，非使用或處分其（按指人民而言）土地家屋、物品、或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處分，或將其使用限制之。」其第八條云：

軍器、兇器及其他危險物，非扣留不能預防危害時，得扣留之。

前項扣留，除依法律應沒收或應變價發還者外，其期間至長不得逾三十日。

扣留之物，於一年內無人請求發還者，其所有權屬於國庫。

再第七條規定各級行政官署對於下列各種人得由行政官署加以管束，惟其時間以二十四小時爲限：(一)瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險及預防他人生命、身體之危險者；(二)意圖自殺，非管束不能救護其生命者；(三)暴行或毆鬥，非管束不能預防其傷害者；(四)其他認爲必須救護或有害公安之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。傳染病防治條例規定傳染病人應強制移送傳染病醫院醫治（第十九條）。凡上種種規定皆強制處分或警察權運用之例也。

惟處分權實不止此。前述各項公務中之核准、撤銷核准、檢查、警告等皆處分也。

（乙）消極的權力

（1）代執行權

政府為執行公務課義務於人民而人民不遵從時，政府於可能情形之下得代為或令第三者代為履行其義務，並向其徵收費用。此項權力可名為代執行權。代執行權可分一般的與特殊的兩方面。行政執行法第三條規定各級行政官署對於執行公務課諸人民之義務人民不予履行時得代為執行或命第三人代為執行，而向原負義務人民徵收費用，此一般的代執行權也。此外森林法第二十條云：

受第二十八條第二項造林之命令而怠於造林者該管官署得代執行或使自治團體代為之。

前項造林所需費用由該義務人負擔（見前林業管理）。

又自來水事業管理規則第十四條云：

主管機關對於自來水工事及水質、水量得隨時派員檢查，如認為有改善之必要時，並得令於一定時期內改善之。

前項改善工事如延不舉辦，主管機關得代為辦理，其費用應責令負擔（見前用水管理）。

以上特殊代執行也。代執行權並非政府必需之權力，以處罰權可以代之也。

（2）處罰權

凡人民違反政府所課之義務，政府得處罰之，此政府之處罰權也。處罰權實政府必需之權力，但亦非任何級政府所必需者也。處罰權亦分為一般的與特殊的兩種。行政執行法第四條云：

有左列情形之一者該管行政官署得處以罰鍰：

（一）依法令或本於法令之處分負有行為義務而不為其行為，非管署或第三人所能代執行者；

（二）依法令或本於法令之處分負有不行為義務而為之者。

其罰鍰數額，依第五條之規定：「省政府及其各廳……爲二十元以下，」此一般的規定也。省政府特殊處罰權法律授權甚多。例如鑛業法規定不服從第九十六條及第九十七條之命令者省政府得處以五百元以下之罰金（第一一二條）；違背第九十五條第二項及第一百條及第一百零一條之規定者處二百元以下之罰金（第一一三條）；拒絕檢查者處五十元以下之罰金（第一一五條）等等。森林法除規定各項刑罰外，於第五十三條規定：「違反本法或依本法所發佈命令規定之義務者處三百元以下罰鍰並得強制履行」。漁業法第二十三條規定：「漁業人違背本法或根據本法所發佈之命令時行政官署得限制或停止其漁業」。戰時圖書雜誌原稿審查辦法第十二項規定：「凡未經審查機關許可出版之圖書、雜誌……凡審查機關不准發行、及不遵照指示删改而擅自出版者，一律予以查禁處分，其言論反動者並得依法處罰編輯人、印刷人與發行人。」其他規定不一一列舉。

以上積極、消極各項權力，或直接用以推行公務，或用爲貫澈他種權力之行使，貫澈他種權力之行使實間接用以推行公務也。

四　省政府之責任

省政府執行公務於人民權益有損害時應負法律責任。省政府雖爲執行公務機關，然省政府一切行爲性質上並非盡立於公的立場，其若干行爲蓋與私人所爲無異，例如物品之購買、財產之處分、員役之雇用、款項之借貸、產品之出售等等。省政府此類行爲，乃執行公務所不可避免，實爲一事實問題而非法律問題。此一事實，恰與法律上之法人資格相合，謂省政府（任何政府如此）當然具有法人資格，蓋無不可也（或謂省政府無法人資格，上述種種同私人之行爲乃以國家代表之資格行使，而國家爲法人，此乃理論問題，自可備爲一說，惟省政府有若干與私人相同之行爲則爲不可否認之事實也）。故省政府之行爲可以分爲兩類：一爲私法行爲，另爲公法行爲，兩類行爲皆以完成省公務爲共同目的也。兩類行爲產生之責任，各不相同，因是省政府之責任有私法上之責任與公法上之責任兩種。

(甲)私法上之責任

省政府私法上之責任有侵害及債務兩方面，侵害又有直接與間接之別，玆分論之。

(1)侵害責任

(一)直接侵害——直接侵害者省政府官員於執行公務時侵害人民權益之謂也。私法上省政府之官員當視爲省政府之受僱人。直接侵害之成立以省政府公務處理本身上無缺陷爲限，公務處理本身無缺陷，則侵害全由執行官員所構成；如公務處理本身有缺陷，則非私法責任而爲公法責任矣。民法第一百八十八條云：

受僱人因執行執務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行爲人連帶負損害賠償責任，但選任受僱人及監督其職務之執行已盡相當之注意或縱加以注意而仍不免發生損害者，僱用人不負賠償責任。

如被害人依前項但書之規定，不能受損害賠償時，法院因其聲請，得斟酌僱用人與被害人之經濟狀況，令僱用人爲全部或一部之損害賠償。

僱用人賠償損害時，對於爲侵權行爲之受僱人，有求償權。或謂政府與其官員之關係，並非僱傭關係，法理自有研討餘地；但至少雇員與工役顯爲受僱人，再政府企業機關之職員亦當爲受僱員，則無可置議也。

(二)間接侵害——民法第一百八十九條云：「承攬人因執行承攬事項，不法侵害他人之權利者，定作人不負損害賠償責任，但定作人於定着或指示有過失者，不在此限。」又第一百九十一條云：「土地上之建築物或其他工作物，因設置或保管有欠缺，致損害他人之權利者，由工作物之所有人負賠償責任，但於防止損害之發生已盡相當之注意者不在此限」(第一項)，「前項損害之發生，如別有應負責任之人時，賠償損害之所有人，對於該應負責者，有求償權」(第二項)。以上規定於省政府辦理工程、設置或保管建築物等皆可適用也。

「負損害賠償責任者，除法律另有規定或契約另有訂定外，應回復他方損害發生前之原狀，因回復原狀而

應給付金錢者，自損害發生時起，加給利息」（第二百十三條）。「不能回復原狀或回復顯有重大困難者，應以金錢賠償其損害」（第二百十五條）。

（2）債務責任

省政府舉債，除公債另有法律規定外（省政府現無發公債之權），其對債務之責任，與私人無異，民法中關於債之各項規定均可適用。依民法規定，債務人有給付債權人債務之義務（第一百九十九條第一項），並應遵守誠實及信用（第二百十九條）。「因可歸責於債務人之事由，致給付不能者，債權人得請求賠償損害」（第二百二十六條第一項），「其給付一部不能者，若其他部分之履行於債權人無利益時，債權人得拒絕該部之給付，請求全部不履行之損害賠償」（同條第二項）。惟「因不可歸責於債務人之事由，致給付不能者，債務人免給付義務」（第二百二十五條第一項）。債務契約，以不能之給付為標的者原則上無效，但其不能情形可以除去而當事人訂約時並預期於不能之情形除去後為給付者仍為有效；又附有停止條件或附有始期者於條件成就或期限屆至前不能之情形已除去時其契約亦為有效（第二百四十六條）。「契約因以不能之給付為標的而無效者，當事人於訂約時知其不能或可得而知者，對於非因過失而信契約為有效致受損害之他方當事人負賠償責任」（第二百四十七條第一項）。「給付一部不能，而契約就其他部分仍為有效者或依選擇而定之數宗給付中有一宗給付不能者準用前項之規定」（同條第二項）。「債務人不為給付或不為完全之給付者債權人得聲請法院強制執行，並得請求損害賠償」（第二百二十七條）。「給付有確定期限者債務人自期限屆滿時起負遲延責任」（第二百二十九條第一項）。「給付無確定期限者債務人於債權人得請求給付時經其催告而未為給付，自受催告時起負遲延責任，其經債權人起訴或依督促程序送達支付命令者與催告有同一之效力」（同條第二項）；「前項催告定有期限者債務人自期限屆滿時起負遲延責任」（同條第三項）。但「因不可歸責於債務人之事由致未為給付者債務人不負遲延責任」（第二百三十條）。「債務人遲延者債權人得請求其賠償因遲延而生之損害」（第二百三十一條第一項）；「前項債務人，在延遲中，對於因不可抗力而生之損害，亦應負責，但債務人

證明縱不遲延給付而仍不免發生損害者不在此限」（同條第二項）。「遲延後之給付，於債權人無利益者債權人得拒絕其給付，並得請求賠償因不履行而生之損害」（第二百三十二條）。契約當事人可互相約定債務人不履行債務時，應支付違約金（第二百五十條第一項），或其他金錢以外之抵償（第二百五十三條）。以上規定於省政府爲債務人時其所規定各項責任皆由省政府擔負也。

（乙）公法上之責任

省政府一切公法行爲影響人民權益者應負責任，其執行方式有訴願及行政訴訟與異議兩種，茲分述之：

（1）訴願及行政訴訟

訴願及行政訴訟分別規定於訴願法（十九年三月二十四日公佈，二十六年一月八日修正）及行政訴訟法（二十一年十一月十七日公布，二十二年六月二十三日施行，二十六年一月八日及三十一年七月二十九日先後修正）中。性質上，訴願爲行政處分，行政訴訟爲司法處分，但程序上則爲一整體也。訴願法第一條云：「人民因中央或地方官署之違法或不當處分致損害其權利或利益者得提起訴願」。（註五一）訴願原則上分爲兩次：第一次稱爲「訴願」，第二次稱爲「再訴願」。其對於省政府者如下：（一）對於省政府各廳及各專管機關之處分向省政府提起訴願，不服訴願之決定向中央主管部會提起再訴願；（二）對於省政府本身之處分向中央主管部會提起訴願，不服訴願之決定者向主管院（按省行政主管與行政院相關）提起再訴願（訴願法第二及第三條）。爲保障政府方面之利益，訴願法第四條第一項規定：「訴願自官署之處分書或決定書（按指再訴願而言）達到之次日起應於三十日內提起之」，過期則應接受原處分或原決定。（註五二）訴願或再訴願之提起由訴願人具備訴願書於受理機關，並以訴願書副本送交原處分或原決定機關。原處分或原決定之機關於收到訴願書副本之次日起十日內將答辯書及有關文件送交受理訴願或再訴願之機關；但如原處分官署認爲訴願有據者得自行撤銷原處分。（以上見第六條）。受理訴願或再訴願之官署認爲不應受理時得述明理由駁回之（第七條），但駁回之後可否另提則未規定。若每一訴願駁回之後卽告消滅，則訴願殆具文矣。「訴願未決定前原處分不失其效力，但

受理訴願之官署得因必要停止其執行」(第十條)。

如再訴願提起之後提訴人不服其判決，或受理再訴願之機關於再訴願提起後逾兩個月不爲決定時，原提訴人可向行政法院提起行政訴訟(行政訴訟法第一條)。行政訴訟之[illegible]，只以官署之違法行爲爲限(同條)，至於不當處分，則再訴願爲最後之救濟。訴願之判決，僅能將原處分撤銷，但「提起行政訴訟得請求損害賠償」(第二條)。故人民因政府之違法處分受重大之損害時，欲求有效救濟，勢非提起行政訴訟不可也。行政訴訟，於再訴願決定到達之次日起兩個月內爲之(第十條)。至再訴願提起後逾兩個月無決定者其提起行政訴訟之期限無明文規定，當爲自再訴願提起滿兩個月之次日起兩個月，可無疑也。

提起行政訴訟後原處分，除已停止執行者外(見前)，不因提起行政訴訟而停止，但依原告之請求或有必要時，行政法院、爲訴願或再訴願決定之官署、或爲原處分之官署，得將其停止之(第十一條)。行政訴訟之判決，或維持官署之立場，或保護人民之利益，必爲二者之一，自爲當然結果，故人民請求司法救濟，不能必有所獲，不待辭費。不獨如此，「行政法院審查訴狀，認爲不應提起行政訴訟或違背法定程序者應附理由以裁定駁回之……」(第十三條)。所謂「裁定」，並非「判決」(第二十三條)，因判決必經辯論，而裁定則出於法院獨斷，一爲司法行爲，一爲行政行爲，截然有別。故裁定存在，司法精神深受影響，亟宜廢除，以重民益。

行政法院之判決不能上訴或抗告(第三條)；但「有民事訴訟法第四百九十二條所列各款情形之一者當事人對於行政法院之判決得向該院提起再審之訴」(第二十四條)(註五三)，「再審之訴應於兩個月內提起之」(第二十五條)。民事訴訟法第四百九十二條所列之各款如左：

(一)判決法院之組織不合者；

(二)依法律或裁判應迴避之推事參與裁判者(見訴願法第六條及民事訴訟法第三十二條)；

(三)當事人於訴訟未經合法代理者；

(四)當事人知他造之住、居所，指爲所在不明而與涉訟者，但他造已承認其訴訟程序者不在此限；

(五)參與裁判之推事關於該訴訟違背職務犯刑事上之罪者；

(六)當事人之代理人或他造或其代理人關於該訴訟有刑事上應罰之行爲，影響於判決者；

(七)爲判決基礎之證物係僞造或變造者；

(八)證人鑑定人或通譯就爲判決之基礎之證言鑑定或通譯被處僞證之刑者；

(九)爲判決基礎之民事或刑事判決及其他裁判或行政處分依其之確定裁判或行政已變更者；

(十)當事人發見就同一訴訟標的在前已有確定判決或和解或得使用該判決或和解、調解者；

(十一)當事人發見未經斟酌之證物或得使用該證物者，但以如經斟酌可受較有利益之裁判者爲限。

其於行政訴訟則當事人指原告被告及參加人或其代理人（行政訴訟法第七條）。

（乙）異議

訴願及行政訴訟程序繁複，遇情形緊急則作用甚微。至於異議則手續簡單其效較爲切實。然訴願及行政訴訟普遍適用於政府公法上一切行爲，而異議僅可於特殊事件提起之。依水利法之規定，關於水權登記之公告（見前管理公務），利害關係人得於公告後六十日內，附具理由及證據，向主管機關提出異議（第三十三條），無人提出異議或異議不成立時，主管機關應即登記，不負其他責任（第三十四條）。又依同法施行細則之規定，「水利法第十七條第一項及第二十三條之補償數額（見後）由主管機關核定，但如原水權人有異議時，得組織評議委員會評議之」（第十二條第一項）。又依水利法第二十一條主管機關公告後（見前用水管理），水權人得於六十日內提出異議，水權人提出異議時主管機關應再行審查，異議不成立者即予撤銷水權狀」（第十五條）。「利害關係人依水利法第三十三條提出異議時主管機關應予審查決定，必要時得組織評議委員會評定之」（第二十七條第一項）。又森林法規定省林業管理機關爲保安林之編入或解除時應公告之，其直接利害關係人得於公告後二十日內向該管理機關提出異議，由該管理機關核轉農林部核定（第十三至第十五條）。其他

就省行政所為之異議尚無查考。

上述訴願及行政訴訟與異議主為政府不法、不當行為侵害人民權益時之救濟。至於政府合法、合理之行為影響人民權益者政府亦應負責。例如依漁業法第二十九條之規定，行政官署命令漁業人建設漁場標識或除去妨害漁類通路之水面工作物（見前漁業管理）時「應給予相當之補償金，但因利害關係人之呈請而命其為工事者行政官署應決定金額由該呈請人補償之」，補償者，責任之表示也。又水利法規定：「水源之水量不敷家用及公共給水，並無法另得水源時，主管機關得停止或撤銷第一順序以外之水權，或加以使用上之限制（第十七條第一項，見前用水管理），「水權人因前項停止或撤銷或限制受有重大損害時主管機關得按情形酌予補償」（同條第二項）。「主管機關因公共事業之需要得撤銷私人已登記之水權，但應酌予補償」（第二十三條）。防汛緊急時，主管機關為緊急處置，得（就地徵用關於搶護必需之物料、人工、並得）拆毀妨礙水流之障礙物」（第六十一條第一項），「前項（徵用之物料人工及）拆毀之物，主管官署應於事後酌給相當之補償」（同條第二項）。又「本法施行前水道沿岸之種植物或建造物，主管機關認為有礙水利者，得呈經上級主管機關核准，限令當事人修改遷移或拆毀之，但應酌予補償」（第六十三條，見前用水管理）。總之，政府一切行為無論合法、合理與否，影響無辜人民之權益時政府概應負責也。

（註一）行政又可分為獨立行政與附屬行政兩種；前者以社會、人民為對象，後者則以行政機關及人員為對象。直接行政皆為獨立行政；間接行政部分為獨立行政，部分為附屬行政。表列如左：

- (一)獨立行政
  - (一)直接行政
  - (二)間接行政
    - (1)財政（債及收入中之賦稅費課）
    - (2)人事（考試、任用）
- (二)附屬行政
  - (1)總務（包括文書、庶務等）
  - (2)設計（包括統計、研究等）
  - (3)財政（支出、預算、會計、決算及收入中之補助及協助）
  - (4)人事（懲戒、獎勵、考績、訓練、退休、福利、組織）

獨立行政可以對外行文，附屬行政則否。

（註二）五年八月十九日大總統整頓陸防軍隊令：「陸防軍隊，向由軍、民兩署分別管轄。軍興以來，不無淆更。此後仍應劃清權限：陸軍歸督軍管轄；警備、巡防各營隊歸省長管轄；以專責成而資整頓。此令。」

（註三）該大綱第二條規定：「省設全省保安司令，由軍事委員會委員長呈請國民政府任命各省政府主席兼充，在省政府中特設保安處，秉承全省保安司令之命掌理全省保安事宜。……」依此規定，全省保安司令似爲中央機關，形式上保安事務似由中央與省政府共管。三十三年一月十九日國民政府公布省保安司令部組織條例，規定省保安司令部爲戰時組織（第一條）並非經常機關，且直隸於軍事委員會（第二條），復將保安處劃歸省保安司令部之中（第四條），則保安（全省治安）完全爲國家公務矣。

（註四）因係國防機密，故內容不詳。又二十九年春內政部制定外國使領人員及外僑保護辦法，課予警察注意外國使領人員暨僑民之活動，亦係國家機密，不予詳述。

（註五）懲治漢奸條例（國民政府二十七年八月十五日修正公布）第二條——通謀敵國而有左列行爲之一者爲漢奸，處死刑或無期徒刑：

（一）圖謀反抗本國者；
（二）圖謀擾亂治安者；
（三）招募軍隊或其他軍用人工役夫者；
（四）供給、販賣或爲購辦、運輸軍用品，或製造軍械彈藥之原料者；
（五）供給、販賣或爲購辦、運輸穀、米、麥、麵、雜糧或其他可充食糧之物品者；
（六）供給金錢資產者；
（七）洩漏、傳遞、偵探或盜竊有關軍事、政治、經濟之消息，文書圖畫或物品者；
（八）充任嚮導或其他有關軍事之職役者；
（九）阻礙公務員執行職務者；
（十）擾亂金融者；
（十一）破壞交通通訊或軍事上之工事或封鎖者；
（十二）於飲水、食品中投放毒物者；
（十三）煽惑軍人、公務員、或人民逃叛通敵者；
（十四）前類之人犯所煽惑而從其煽惑者。

危害民國緊急治罪法（二十六年九月四日修正公布）第一條第一項——以危害民國爲目的，而有左列行爲之一者處死刑：

（一）私通敵國，圖謀擾亂治安者；

（二）勾結叛徒，圖謀擾亂治安者；

（三）為敵國或叛徒購辦或運輸軍用品者；

（四）以政治上或軍事上之秘密洩漏或傳遞於敵國或叛徒者；

（五）破壞交通或軍事場所者；

（六）煽惑軍人不守紀律，放棄職守或與敵國或叛徒勾結者；

（七）煽惑他人私通敵國或與叛徒勾結擾亂治安者；

（八）造謠惑衆，搖動人心或擾亂治安者；

（九）以文字、圖畫或演說為有利於敵國或叛徒之宣傳者。

戰時軍律（二十六年八月二十四日公布，二十八年十月二十一日修正）第七條——意圖妨害、擾亂後方者處死刑。

陸海空軍刑法（十八年九月二十八日公布，二十六年七月十六日修正）第十七條——意圖叛變，聚衆掠奪兵器、彈藥、艦船、飛機及其他軍用物品或其製造局、廠者處死刑。

第二十七條——私招盜匪，致擾亂地方安寧者處死刑。

第七十九條——私製槍械、彈藥者處死刑或無期徒刑。

前項之未遂罪罰之。

第八十二條——掠取保衛團或公安局所之械彈者處無期徒刑或七年以上有期徒刑。

懲治盜匪暫行辦法（二十五年八月三十一日公布）第三條——有左列行為之一者處死刑：

（一）結合大幫搶刼者；

（二）聚衆搶刼持槍械或爆裂物者；

（三）搶刼公署或軍用財物者；

（四）搶刼水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機者；

（五）在海洋行刼者；

（六）搶刼而故意殺人或致人於死、或重傷、或傷害二人以上者；

（七）搶刼而放火者；

（八）搶刼而强姦者；

（九）搶刼因防護贓物或脫免逮捕而公然持械拒捕者；

（十）擄人或誘禁勒贖者；

（十一）擄人强賣或强姦者；

（十二）結夥持械刦奪依法拘禁人者；

（十三）依法拘禁人聚衆以强暴脅迫脫逃之首謀者；

（十四）嘯聚山澤，抗拒官兵者；

（十五）佔據城市、鄉村、鐵道、公署、或軍用地者；

（十六）私梟聚衆持械拒捕者；

（十七）意圖搶刦，煽惑暴動，擾害治安者；

（十八）意圖擾害公安而放火燒燬，決水浸害或以其他方法損壞公署或軍事設備者；

（十九）意圖擾害公安而放火燒燬，決水浸害供水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機或現有人聚集居住執業之場所或建築物者；

（二十）意圖擾害公安，以其他方法損破前段之舟、車、航空機、場所、建築物或鐵道、公路、橋梁、燈塔、標識，因而致人於死者。

第四條——有左列行爲之一者處死刑，無期徒刑或十年以上有期徒刑：

（一）結夥搶刦者；

（二）包庇盜匪者；

（三）意圖恐嚇取財，投留爆裂物致人於死或重傷，或傷害二人以上者；

（四）盜取屍體，勒贖或結夥攜械公然毁壞棺墓，盜取殯物者；

（五）於剿匪或戒嚴區域盜取或損壞交通或通信器材，致不堪用者。

（註六）戰時軍律第八條——意圖妨害抗戰而造謠惑衆搖動軍心者處死刑。

懲治偷關漏稅暫行條例（二十五年七月四日公布）

第二條——凡因偷漏關稅而有左列行爲之一者處無期徒刑：

（一）持械拒捕、傷害人未致重傷者；

（二）公然聚衆持械拒捕時在場助勢者；

（三）公然聚衆威脅緝私員警時在場助勢者。

第三條——凡有偷漏關稅而有左列行爲之一者處死刑：

（一）持械拒捕殺人或傷人致死或重傷者；
（二）公然為首聚衆，持械拒捕者；
（三）公然為首聚衆威脅糾私員、警者；
（四）勾結外人或叛徒者；
（五）組織祕密團體者。

非常時期農礦工商管理條例（二十七年十月六日修正公布）

第三十條——違反第十一條之規定罷工、罷市、或煽惑罷工、罷市者處七年以下有期徒刑並得科一千元以下罰金；怠工或煽動怠工者處一年以下有期徒刑或拘役。

刑法（二十四年一月一日公布，同年七月一日施行）

第七章　妨害秩序罪

第一百四十九條——公然聚衆，意圖為强暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上而不解散者，在場助勢之人處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金，首謀者處三年以下有期徒刑。

第一百五十條——公然聚衆施强暴脅迫者在場助勢之人處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金，首謀及下手實施强暴脅迫者處六月以上五年以下有期徒刑。

第一百五十一條——以加害生命、身體、財產之事恐嚇公衆，致生危害於公安者處二年以下有期徒刑。

第一百五十二條——以强暴、脅迫或詐術，阻止或擾亂合法之集會者處二年以下有期徒刑。

第一百五十三條——以文字、圖畫、演說或他法，公然為左列行為之一者處二年以下有期徒刑，拘役或一千元以下罰金；

（一）煽惑他人犯罪者；

（二）煽惑他人違背法令，或抗拒合法之命令者。

第一百五十四條——參與以犯罪為宗旨之結社者處三年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金，首謀者處一年以上，七年以下有期徒刑。

犯前項之罪而自首者減輕或免除其刑。

第一百五十五條——煽惑軍人不執行職務或不守紀律或逃叛者處六月以上、五年以下有期徒刑。

第一百五十六條——未受允准招集軍隊發給軍需或率帶軍隊者處五年以下有期徒刑。

第十一章　公共危險罪

第一百七十三條——放火燒燬現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑、火車、電車、或其他供水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機者處無期徒刑或七年以上有期徒刑。

失火燒燬前項之物者處一年以上有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

預備犯第一項之罪者處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

第一百七十四條——放火燒燬現非供人使用之他人所有住宅或現未有人所在之他人所有建築物、礦坑、火車、電車或其他供水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機者處三年以上、十年以下有期徒刑。

放火燒燬前項之自己所有物致生公共危險者處六月以上、五年以下有期徒刑。

失火燒燬第一項之物者處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金，失火燒燬前項之物致生公危險者亦同。

第一項之未遂犯罰之。

第一百七十五條——放火燒燬前二條以外之他人所有物致生公共危險者處一年以上、七年以下有期徒刑。

放火燒燬前二條以外之自己所有物致生公共危險者，處三年以下有期徒刑。

失火燒燬前二條以外之物致生公共危險者，處拘役或三百元以下罰金。

第一百七十六條——故意或因過失以火藥、蒸氣、電氣、煤氣或其他爆裂物炸燬前三條之物者，準用各該條放火、失火之規定。

第一百七十七條——漏逸或間隔蒸氣、電氣、煤氣或其他氣體致生公共危險者，處三年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

因而致人於死者處無期徒刑或七年以上有期徒刑，致重傷者處三年以上、十年以下有期徒刑。

第一百七十八條——決水浸害現供人使用之住宅或有人所在之建築物、礦坑或火車、電車者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑。

因過失決水浸害前項之物者處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百七十九條——決水浸害現非供人使用之他人所有住宅或現未有人所在之他人所有建築物或礦坑者處一年以上、七年以下有期徒刑。

決水浸害前項之自己所有物致生公共危險者處六月以上、五年以下有期徒刑。

因過失決水浸害第一項之物者處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

因過失決水浸害前項之物致生公共危險者亦同。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十條——決水浸害前二條以外之他人所有物致生公共危險者處二年以下有期徒刑。

因過失決水浸害前二條以外之物致生公共危險者處拘役或三百元以下罰金。

第一百八十一條——決潰堤防、破壞水閘或損壞自來水池致生公共危險者，處五年以下有期徒刑。

因過失犯前項之罪者處拘役或三百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十二條——於火災、水災之際隱匿或損壞防禦之器械，或以他法妨害救火、防水者，處三年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

第一百八十三條——傾覆或破壞現有人所在之火車、電車或其他供水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑。

因過失犯前項之罪者處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

從事業務之人因業務上之過失犯第一項之罪者處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十四條——損壞軌道、燈塔、標識、或以他法，致生火車、電車或其他供水、陸、空公衆運輸之舟、車、航空機往來之危險者，處三年以上、十年以下有期徒刑。

因而致前項之舟、車、航空機傾覆或破壞者，依前條第一項之規定處斷。

因過失犯第一項之罪者處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

從事業務之人因業務上之過失犯第一項之罪者處二年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十五條——損壞或壅塞陸路、水路、橋梁或其他公衆往來之設備、或以他法致生往來之危險者，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

因而致人於死者處無期徒刑或七年以上有期徒刑，致重傷者處三年以上十年以下有期徒刑。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十六條——未受允准而製造、販賣、運輸或持有炸藥、棉花藥、雷汞或其他相類之爆裂物或軍用槍、礮、子彈而無正當理由者，處二年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一百八十七條——意圖供自己或他人犯罪之用而製造、販賣、運輸或持有炸藥、棉花藥、雷汞或其他相類之爆裂物或軍用槍、礮子彈者，處五年以下有期徒刑。

第一百八十八條——妨害鐵路、郵務、電報、電話或供公衆之用水、電氣、煤氣事業者，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一百八十九條——損壞礦坑、工廠或其他相類之場所內關於保護生命之設備致生危險於他人生命者，處一年以上七年以下有期徒刑。

因而致人於死者處無期徒刑或七年以上有期徒刑，致重傷者處三年以上十年以下有期徒刑。

因過失犯第一項之罪者處六個月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

從事業務之人因業務上之過失犯第一項之罪者處二年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百九十條——投放毒物或混入妨害衞生物品於供公衆所飲之水源、水道或自來水池者處一年以上七年以下有期徒刑。

因而致人於死者處無期徒刑或七年以上有期徒刑，致重傷者處三年以上十年以下有期徒刑。

因過失犯第一項之罪者處六月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

……………………

（註七）同法第五十一條規定云：「未經令具責任擔保之外國航空器或未經特許而因被迫降落或傾跌於中國領域之外國航空器致人或物發生損害時，地方官署得扣留其航空器及駕駛員（第一項）。遇前項情形，除有其他違反法令情事外，航空器所有人、租賃人、借用人或駕駛員提出地方官署認爲適當之擔保時，應予放行（第二項）。」惟該法所稱行政官署或地方官署當包括警察機關在內。

（註八）宣統三年四月初十日即西曆一九一一年五月八日中英禁煙條約序言：「按照三年前中、英政府商訂之辦法，自一九〇八年元月一日起，三年之內如中國一方面能將土藥減種、減銷，英政府允將印藥出口每年遞行減運一成，如是十年，至一九一七年止。今英國政府業經承認三年以內，中國於減種一事立意誠篤，且成效卓著，英國政府願於未滿之七年期限內，接續施行一九〇八年所訂之辦法。……」又第三條云：「無論何省土藥已經絕種，他省土藥亦禁運入，顯有確據，則印藥即不准運入該省。惟言明上海、廣州二口應爲最後之結束，務須俟中國政府盡行以上辦法，始可將該口禁止印藥入口。」

（註九）禁煙法施行條例第四條規定辦理禁煙之機關及其職務如左：

（一）全國禁煙會議　建議及審議一切禁煙事宜；

（二）全國禁煙委員會（按直屬於國民政府）督理全國禁煙事宜；

(三)高級地方政府　管理所轄區域禁烟事宜；

(四)縣政府、市政府　執行各該縣、市禁烟事宜；

(五)地方自治團體　協助縣、市政府辦理各該地方禁烟事宜。

(註一〇)禁烟實施辦法第八條規定云：「關於取締運、售事務由禁烟督察處辦理；關於禁種、禁吸及該管境內之緝私事務應由各該省民政廳、市公安局、縣長或禁烟委員會爲主管機關，負責辦理，但禁烟督察處於該管境內特設有緝私機關或巡緝團隊者依照緝私章程負責執行其職權，各地方主管機關隨時協助之。」又禁毒實施辦法第二條云：「凡各省、市、縣之吸用烈性毒品或私打嗎啡針者人數較多應即設立戒毒所，自本年四月起限三個月……總設完竣」。

(註一一)三十三年十一月內政、社會兩部予以廢止。

(註一二)三十四年七月二十五日行政院會議議決裁撤振濟委員會，其事務暫移歸善後救濟督辦公署，將來該署撤銷時，再移歸社會部。

(註一三)二十八年八月振濟委員會制定難童生產教育實施辦法大綱並難童生產教育農事、商業、家事及工藝各訓練具體辦法，依大綱之規定，「十足歲至十二足歲之兒童施以輕易勞動服務及簡易生產工作如文具裝訂、紙工、漿糊、膠水及其他幼童所能勝任之各項工作之訓練。十二足歲以上之兒童施以種植作物、蔬菜、果類、花卉、畜養、農產製造、製鞋、縫紉、針織、烹調、化學工藝、印刷、籐竹、簡易金木工、理髮、茶役及店員等訓練」(第三項)；「十足歲至十二足歲之兒童每日須有二小時至三小時之服務及生產作業，十二歲以上之兒童每日須有三小時至四小時之生產作業。……」三十年五月二日振濟委員會公布難童習藝規則及難童進修辦法。依前一規則，十四歲以上不能升學之小學畢業之健全兒童爲教養院收養者應由院於學年終了之時送往附近公營工廠習藝，由工廠負擔其費用及津貼，其期間以三年爲限。其年在十五歲以下學業成績優良者，依後一規則，教養院應於每學年終了送往公立各特殊訓練班，短期學校，技藝學校或中學校升造，由院負擔一切必需費用。然各省既無兒童教養院所，凡此規定只可供參考耳。

(註一四)時日本發動太平洋戰爭。

(註一五)各省振濟難民統計表(單位個人)

省別	二十八年下半年	二十九年	三十年
江西	—	一九二、一四五	二九八、四三一
福建	四一二	七、〇四七	一五、八三九
雲南	—	二、二九七	—

浙江	一、三二二	二、九〇三	—
安徽	三、一七二	九九、二七六	七二
湖北	一七五	七四二、〇〇〇	六、六〇二
湖南	八一、八八四	一五七、八八一	一五四、二七〇
四川	九、七九三	一二、七一八	一四二、三一四
河北	八、六三二	—	二一四
河南	一、九六三	—	二八、〇五〇
陝西	二三、一八五	三八、三三七	四一、二八七
甘肅	二一二	—	二四〇
廣東	二三、二七六	八四、四六七	四五、四七一
廣西	—	三一、七六五	五五、七八二
貴州	—	三、七四三	—
江蘇	—	二、〇〇〇	—
山東	—	九六、五八三	—
寧夏	—	—	四五

來源：統計月報第四一、五六、七五及七六合號

（註一六）捐資三萬元以上者由衞生署發給獎章或國民政府頒給匾額。

（註一七）十一年十一月一日大總統教令改革學校系統，分教育爲高等教育、中等教育、初等教育三類：高等教育爲大學院、大學校及專門學校；中等教育爲學校（分高級與初級兩種），師範學校及職業學校，初等教育爲高級及初級小學校，小學以下之幼稚園不屬於初等教

育。此項分類至今沿用。

（註一八）初級中學與高級中學課程除國文，英文依序上進外，其餘學科如代數、幾何、物理、化學等頗多重複，非議甚多。三十年春教育部特令川、鄂、湘、豫、浙、滇、黔、桂等省，於三十年度起試行六年制中等教育，即由各該省教育廳指定省內中學中較完善之兩校先行試辦一班，以資試驗研究（三十年三月二日昆明中央日報）。

（註一九）國立中學學生初均有貸金，自三十二年度第一學期改為公費辦法，但省立中學則無此例。

（註二〇）「省立小學，省立實驗小學及省立師範學校附屬小學由省教育廳管轄」（小學規程第十條第一款）。

（註二一）大學組織法第一條規定大學目的為「研究高深學術，養成專門人才」。

（註二二）二十一年統計省立獨立學院計有河北工業學院、農學院、醫學院、法商學院、女子師範學院（次年併為國立北平大學）、山西法學院、教育學院、甘肅學院、新疆俄文法政學院、江蘇教育學院及河北教育學院。依大學組織法之規定，大學必須包括下列各學院之三學院：文學院，理學院、法學院、教育學院、農學院、商學院、醫學院（抗戰後教育部改教育學院為師範學院）；不合者則設獨立之學院。

（註二三）十八年改進高等教育計劃規定：「凡設有大學地方宜在大學內設專修科，不必另起爐灶多設專科學校」；惟長久未克遵行。至二十八年以後大學中始漸有設專修科者，今已甚普通矣。因省立大學為國家所辦之故此項規定不啻為對省立專科學校一重大打擊也。

（註二四）航空法（三十年五月三十日公佈）第二十一條第一項云：「航空站及飛行場，除軍用者外，國營者由交通部設置之，省營或市、縣營者，經交通部核准後設置之。

（註二五）二十六年一月行政院製定整理江湖沿岸農田水利辦法，其第四項規定：「江湖沿岸經劃定界限建築堤防後，其間空地由各該省、市政府設公營農場經營之。」

（註二六）修正後第五條云：「國有林由農林部設立林區經營、管理之，必要時得委託省、市林業管理機關經營、管理。公有林由縣以下地方機關或委託其他法團經營、管理之。私有林由私人經營之。」

（註二七）按各種工業雖以生產為目的，然無不以營利為主旨也。

（註二八）三十二年七月二十四日曾電令各省政府遵照。

（註二九）三十一年六月二十二日重慶大公報通訊：「……抗戰以來各省銀行大有增加，至今已達二十四家，分佈於蘇浙贛豫冀鄂湘晉陝綏甘川康黔桂閩滇甯等二十一省，實收資本約為一八〇、〇〇〇、〇〇〇元，但時仍有增資之舉。分為省商合資，部、省合資，官、商合資及省府出資四種。至今閒資本多者已達二千萬元，少者亦有一百萬元之譜。……其中資本多者以廣東省銀行，江西裕民銀行，福建省銀行為最。以分積金計則廣東湖南為最。現有各省行之總資力當以廣東省為首，其餘依次排列則為四川省行，湖南省行，浙江地方銀行，福建省行，江西裕民銀行，陝西省行，河南農工銀行，甘肅省行，河北省行。以上十行之資本為三九、六〇〇、〇〇〇元，但以公積金、存款合計則為六八七、〇〇〇、〇〇〇元云。」

（註三〇）三十一年三月二十八日財政部通告稱：「查各省地方銀行……應以所收普通存款總額百分之二十爲準備金，轉存中、中、交、農四行一局之一行一家，早經本部通飭遵行並迭令催繳在案，但截至目前止，奉令繳存者尚屬無多，而籌調撥款，致存額短絀者亦屬不少。……」

（註三一）各省管制物價及物資實施綱要規定云：「各省省銀行應切實遵照中央頒佈各種有關銀行法令經營業務，不得以任何方式直接或間接經營其本身以外之業務」（第七條），可見截止三十三年七月底各省省銀行猶有經營金融以外之業務者也。

（註三二）省政府亦可就省銀行董事七人至十三人之中向財政部保荐三人至六人。

（註三三）見第六章「合作行政」。

（註三四）見第六章「交通行政」。

（註三五）二十六年八月十二日中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過檢查書店發售違禁出版品辦法，其中一項規定：「各省、市黨部或省、市政府在中央宣傳部（案保於二十七年四月二十八日成立）或內政部指導之下，得隨時派員檢查各該地書店或書攤」，其有違禁者警告扣押出版品或拘罰發行人或經理（第三、四項）。

（註三六）參見「民衆團體管理」。

（註三七）公佈加強管制物價辦法，內容與方案大體相同。

（註三八）三十二年四月八日行政院公布非常時期廠鑛工人受雇解雇限制辦法，依其規定，凡受省政府管理之工、鑛業工人之受雇及解雇應受省政府之管理。

（註三九）初公佈時規定如下：（一）市，（二）已闢之商埠，（三）省會，（四）人口在十萬以上者，（五）國民政府特別指定之地區，（六）其他地區價值在三千元以上者。

（註四〇）非常時期人民團體組織綱領第十項：「各種職業團體應設書記一人，以曾經特種訓練合格之人員充任，必要時得由政府指派，承各該團體執行機關之命，辦理事務，並負推進各該團體各種活動之責任。」

（註四一）糧食、煤炭、油、鹽、西藥、國藥、棉花、紗、綢、布、紙、冰鮮、百貨、五金、電料十四業。

（註四二）參見「商業管理」。

（註四三）三十一年六月社會部制定人民團體職員選舉通則，其第二條規定：「人民團體職員之選舉須由當地主管官署派員出席監選及指導」；第四條規定：「人民團體職員之選舉，應於會員大會或會員代表大會時舉行之，但區域超過縣、市以上之團體，因特殊情形不能集會時，得經先呈准主管官署以通訊方式舉行；」又第十條規定：「……各監選員發現各該團體有選舉舞弊情事或違背法令者須於投票完畢報告主管官署核辦，方得開票。」

（註四四）三十三年十一月內政、社會會同命令予以廢止。

（註四五）凡國有公有或私有森林有下列各項需要之一者，即編爲保安林：（一）預防水害、風害、潮害，（二）涵養水源，（三）防止砂土崩

壞及飛砂墜石泮冰頹雪等害，（四）公衆衛生，（五）航行目標，（六）便利漁撈，（七）保護名勝古蹟風景（森林法第九條）。保安林之編入或解除應由中央主管部決定但其所在地之自治團體或其關係人得向主管部聲請之（第十一條）。

（註四五）三十二年八月行政院水利委員會根據水利法施行細則制定水權登記規則，其第二條云：「水權登記應向縣政府爲之，但水源流在兩縣以上者應向省政府爲之，在兩省以上者應向行政院水利委員會爲之。」又水利法施行細則第二十四條云：「水道經流兩縣以上或水權之利害關係兩縣以上者其水權登記由省主管機關辦理之（第一項）。水道流經兩省、市以上或水權之利害關係兩省、市以上者其水權登記由中央主管機關辦理之（第二項）。」又水利法第十九條云：「主管機關……認該管區域內，……」

（註四六）下列各項用水免予登記：（一）家用，（二）在私有土地內挖塘或鑿井汲水，（三）人力獸力或其他簡易方法引水（水利法第三十八條）。

（註四七）按命令不能拒絕，爲公法之鐵律，可無須另定。

（註四八）二十二年十二月二日國民政府軍事委員會蔣委員長電令江蘇、浙江、福建、湖南、湖北、安徽、河南、陝西、甘肅、河北、山西、山東、察哈爾、綏遠、甯夏、江西十六省省政府主席，自二十三年起，分別規定人民服工役之辦法。

（註四九）水利法第十條：「各級主管機關爲辦理水利工程得向受益人民徵用工役，其辦法應呈經行政院之核准」。第六十一條第一項：「防汛緊急時主管機關爲緊急處置得就地徵用關於搶護必需之物品、人工，並得拆毀妨礙水流之障礙物。」水利法施行細則第五十一條：「水道防護歲修工程得在受益區域內徵用工役，……其辦法及規則由主管機關擬定呈請上級主管機關核准後實行。」案以上規定皆爲就特殊事件並特殊對象人民強制服役之規定也。

（註五〇）該法第十一條云：「勞動地點以其歷務之本鄉、鎮爲限，其在本鄉、鎮以外有職業者，應就其職業所在地參加之。」

（註五一）司法院解釋，二十四年十一月三十日行政院令行：「官署以獨立官署爲限。縣公安分局爲獨立官署，應爲縣公安局之下級機關，而縣公安局之派出所則非獨立官署。」

（註五二）工會法第三十七條規定：「工會對前二條（按第三十五條規定云：『工會之選舉或決議有違背法令或章程時主管官署得撤銷之』，第三十六條規定云：『工會章程有違背法令時主管官署得令其變更之』）之處分有不服時得提起訴願，但訴願之提起應於處分決定之日起三十日內爲之。」又第四十五條第二項規定：「工會對於解散處分有不服時得於處分決定之日起三十日內提起訴願」。

（註五三）關於訴願，只有「另處分」而無再審。二十五年三月二十日司法院解釋云：「再訴願決定，有拘束原處分及該決定官署之效力者，係指已訴願之事實業經決定者而言。若另發生新事實，當然得由該管官署另爲處分。倘僅發現新證據，在現行訴願法並無再審之規定，原處分及原決定官署自仍應受其拘束。」其精神蓋在維護政府也。

第五章　省財政

一　收入

帝政時代，中央與地方收入法律上未曾劃分，故地方收入未曾確立。地方收入之確立始於民國二年。是年財政部訂頒國家稅與地方稅法草案（三年修正），並令施行。依其規定，國家稅與地方稅應行分離，其項目如左：

國家稅

田賦
鹽稅
關稅
常關
統捐
釐金
礦稅
契稅
茶課
糖稅
漁業稅

地方稅

- 田賦附加稅
- 商稅
- 牲畜稅
- 糧米捐
- 土膏捐
- 油捐及醬油捐
- 船捐
- 雜貨捐
- 店捐
- 戲捐
- 車捐
- 樂戶捐
- 茶館捐
- 飯館捐
- 肉捐
- 魚捐
- 屠捐（按四年改稱屠宰稅）
- 夫行捐
- 其他雜稅、雜捐

此外若干新稅，其時擬辦者，亦予劃分如左：

國家稅

印花稅

登錄稅

繼承稅

營業稅

所得稅

出產稅

紙幣發行稅

地方稅

房屋稅

國家不課稅之營業稅

國家不課稅之消費稅

入市稅

使用物稅

使用人稅

營業稅附加稅

所得稅附加稅（註一）

所謂地方稅，包括省、縣兩級收入，其征收由省統籌，至省之收入尚未指定也。草案於二年、三年施行，四年改由中央統收、統支，五年以後再行分開。

惟國家與地方稅源名雖劃分，實際中央力量薄弱，除關、鹽二稅因作國債抵押由外國協助中央徵收外，（註二）其餘一切稅項，不分國家、地方，概由各省當局徵收，各省所收稅目，亦不以草案所列項目爲限。各縣經費依草案法定原由省撥付，中央經費亦由各省獻解，不足之數，則舉外債補充，實爲一種財政「無治」狀態也。各省獻解中央之款，名爲「解款」，其數額由中央與各省洽商後規定之，貧瘠省區清代尙須中央補助者，如雲南、貴州、甘肅、新疆等，則免解款。茲將四年及五年各省「認解」數額表示於左：

省別	數額（單位元）
四年	
直隸	二〇〇、〇〇〇
湖北	一、〇〇〇、〇〇〇
江西	二、一六〇、〇〇〇
陝西	六〇〇、〇〇〇
山西	一、〇〇〇、〇〇〇
山東	一、二〇〇、〇〇〇
江蘇	三、〇〇〇、〇〇〇
湖南	一、二〇〇、〇〇〇
福建	一、一六〇、〇〇〇
浙江	三、〇六〇、〇〇〇
廣東	四、二〇〇、〇〇〇

四川	三、〇〇〇、〇〇〇
五年	
直隸	六四〇、〇〇〇
山東	一、二二七、六〇〇
河南	四八〇、〇〇〇
山西	二、一〇〇、〇〇〇
江蘇	五、〇〇〇、〇〇〇
安徽	二二〇、〇〇〇
江西	二、四一〇、〇〇〇
福建	一、五二〇、〇〇〇
浙江	四、二六〇、〇〇〇
湖北	一、五二〇、〇〇〇
湖南	一、二〇〇、〇〇〇
陝西	九六〇、〇〇〇
廣東	四、二〇〇、〇〇〇

惟各省實際獻解之數，常不能滿足定額。例如二年各省應解之款總爲三二、四一八、五三〇元，實際僅約五、六〇〇、〇〇〇元；三年各省應解之款爲二九、七三七、〇一三元，實解僅約一四、〇〇〇、〇〇〇元。六年解款有直、魯、豫、晉、蘇、皖、贛、閩、浙、鄂、陝、湘、川、粵十四省，總數有一八、五九七、八六四

元；七年解款只直、魯、豫、晉、蘇、皖、贛、閩、浙、鄂、陝十一省，總數爲一二、一五四、八六四元（兩年皆以贛、浙、蘇三省居多）；八年至十年三年中，僅贛、浙、蘇三省解款，總數只四百萬元左右；十年以後各省解款幾瀕消滅矣。五年七月十九日財政部呈大總統文云：「……如各省區再將應行就地籌撥之款紛請由應解中央款內劃抵，則撥款愈多卽解數愈減，中央各項需要勢必無以應付……」，可見中央之無力也。

四年中央鑒於各省解款常無足數，乃指定驗契稅、印花稅、菸酒牌照稅、契稅增收及菸酒稅增收五項收入（或謂驗契稅、印花稅、菸酒稅、菸酒牌照稅、牙稅五項），爲解納中央之專款，仍以各省「認領」解款數額爲準，有餘行省留用，不敷由省塡補，五年增加田賦附加、所得稅、牙稅增收、釐金增收、牲畜屠宰稅增收及均賦收六項收入，連前共十一項。五年以前大總統袁世凱以北洋軍閥領袖之地位，半數省區，受其指揮，故專款項目得以增加，而解款數額亦見昇益。袁氏推翻，割裂勢成，故六年以後解款乃驟減矣。指定專款，亦於六年減爲菸酒稅、菸酒增加稅、菸酒牌照稅、牙稅、鑛稅六項。指定專款爲解款基金，乃中央一種臨時挽救措施，然亦無可挽救矣。（註三）

六年以後，不獨各省無款解納中央，中央自行徵收之關、鹽二稅，反遭各省截留。廣東始作其俑，川、桂、滇、黔、湘、陝、甘、遼、吉、黑、浙、蘇、贛相繼效尤，終至普遍各地。中央迫不得已，乃與各省妥協。就鹽稅論，四川與中央商定四六分收。十四年冬稽核總所與孫傳芳訂約，自十五年起鹽稅以一半歸中央，一半歸江蘇，至十四年以前截留之鹽稅稅款，歸還中央四分之一。河北允許鹽稅歸還，惟另由中央月撥軍餉三十萬元，以資交換。雖然，各省截留鹽稅仍年達半數以上也。中央既無稅源，端賴各省憫助，於此情形之下，惟有借債度日而已。（註四）故北京政府時代國家一切稅收皆省所有，可謂省財政放縱時代也。

各省除侵奪中央稅收外，復任意征收附加及各項苛捐雜稅，至有一省之內，稅捐逾百種者。財政混亂如此，各省軍閥，自爲禍首，然二年草案立法不當，亦非無因也。依草案規定，一切主要稅源，悉屬國家所有，地方無一大宗可靠之收入，失之偏矣。十二年曹錕憲法以關、鹽、印花、菸酒、消費等稅歸中央，以田賦、契

稅等稅歸地方，實稱改進，惜未實行耳。

國民政府成立，於十六年七月公佈劃分國家收入地方收入暫行標準案，將國家稅與地方稅（仍無省稅、縣稅之分）重行劃分。該項標準案指定下列各項收入爲地方收入：田賦、契稅、牙稅、當稅、商稅、船稅、房捐、屠宰稅、漁業稅、其他之雜捐雜稅；並允許下列各項將來收入歸屬地方：營業稅、地稅、普通商業註册稅、使用人稅、使用物稅、其他合於地方性質之收入。次年十一月二十二日國民政府接受第一次全國財政會議（同年七月一日至十日舉行）之建議，將上項暫行標準案廢除，另行公佈劃分國家收入地方收入標準。其規定劃分情形如左：

- 現行收入
  - 國家收入
    - 鹽稅
    - 海關稅及內地稅
    - 常關稅
    - 煙酒稅
    - 捲煙稅
    - 煤油稅
    - 釐金及一切類似釐金之通過稅
    - 郵包稅
    - 印花稅
    - 交易所稅
    - 公司及商標註册稅

沿海漁業稅
國有財產收入
國有營業收入
中央行政收入
地方收入
田賦
契稅
牙稅
當稅
屠宰稅
內地漁業稅
船捐
房捐
地方財產收入
地方營業收入
地方行政收入
其他地方性質之收入
將來收入
國家收入
所得稅

遺產稅

地方收入

營業稅

市地稅

所得稅之附加稅

二十年三月國民政府再公佈辦理預算收支分類標準（二十年十月、二十一年七月及二十二年三月先後修正），自二十一年度（七月一日起）代十七年之標準而施行。其劃分規定如右（不分現行收入與將來收入）：

國家收入

（子）屬於普會通計者

一、鹽稅　凡鹽類正、附稅、捐等之各項收入均屬之。

二、關稅　凡關稅之正、附等項收入均屬之。

三、菸酒稅　凡菸、酒產銷、公賣費、稅，洋酒稅及牌照稅等之各項收入均屬之。（註五）

四、印花稅　凡普通印花、特別印花稅等之各項收入均屬之。

五、統稅　凡捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥等各種統稅均屬之。

六、礦稅　凡礦區稅等收入均屬之。

七、交易所稅　凡證券、物品等交易所稅之收入均屬之。

八、所得稅　凡各種所得稅收入均屬之。

九、遺產稅　凡遺產稅收入均屬之。

十、銀行稅　凡銀行業收益稅、銀行兌換券發行稅等收入均屬之。

十一、國有財產收入　凡沙田、官產、屯衞、田地、營產、房租等收入及其他國有財產之收益等均屬

之。

十二、國有事業收入　凡國家經營不含營業性質之各事業（如試驗事業）之出品及學校、醫院等之各項收益均屬之。

十三、國家行政收入　凡國家機關之訴訟罰金、註册、登記、查驗證書、執照、護照等費之行政收入均屬之。

十四、國有營業純益　凡國有各種營業之純收益均屬之。

十五、協款收入　凡各省、市在地方收入內協助中央各款均屬之。

十六、債款收入　凡中央舉借各種債款均屬之。

十七、其他收入　凡不屬上列各項之國家收入均屬之。

（丑）屬於營業會計者

一、路政收入　凡關於鐵路、汽車路等之各項收入均屬之。

二、電政收入　凡關於電報、電話等之各項收入均屬之。

三、郵政收入　凡關於郵政之各項收入均屬之。

四、航業收入　凡關於航業各機關之各項收入均屬之。

五、農林收入　凡關於農、林、漁、牧各機關之各項收入均屬之。

六、礦業收入　凡關於礦業之各項收入均屬之。

七、工業收入　凡關於工廠、局、所等機關之各項收入均屬之，

八、商業收入　凡關於國家銀行及其他國營商業機關之各項收入均屬之。

九、其他收入　凡不屬於上列各項之收入均屬之。

地方收入

(子)屬於普通會計者

一、田賦　凡地丁、漕糧、租課及其附加之各項收入均屬之。

二、契稅　凡不動產典、賣等之契稅及其附加之各項收入均屬之。

三、營業稅　凡各種商業之營業稅及原有之牙稅、當稅、屠宰稅等收入均屬之。

四、房捐　凡都市城鎮之房捐及其附加之各項收入均屬之。

五、船捐　凡船捐等項收入均屬之。

六、地方財產收入　凡公有財產之各項收益均屬之。

七、地方事業收入　凡經營不含營業性質各事業之各項收益均屬之。

八、地方行政收入　凡地方機關之各項行政收入均屬之。

九、地方營業純益　凡地方各種營業之純收益均屬之。

十、補助款收入　凡中央補助各款之收入均屬之。

十一、債款收入　凡地方募借各種債款均屬之。

十二、其他收入　凡不屬於上列各項之收入均屬之。

(丑)屬於營業會計者

一、路政收入　凡關於路政之各項收入均屬之。

二、電政收入　凡關於電話等之各項收入均屬之。

三、航業收入　凡關於航業各機關之各項收入均屬之。

四、農業收入　凡關於農、林、漁、牧各機關之各項收入均屬之。

五、礦業收入　凡關於礦業之各項收入均屬之。

六、工業收入　凡關於工廠、局、所等機關之各項收入均屬之。

七、商業收入　凡關於地方銀行及所營其他商業機關之收入均屬之。

八、其他收入　凡不屬於上列各項之收入均屬之。

（地方收入各目得因各省、市實際需要情形酌量增減之）。

惟國民政府劃分國地收支，實際並未貫澈，各省經徵稅、捐，自由如故。財政部爲遷就事實計，於十七年四月十七日公佈各省財政廳管理國稅規程（第二條稱：「本規程爲劃淸國家及地方權限起見按照前劃分國地收支暫行標準案辦理」），將事實上各省歷來徵收，不肯交還中央之稅項委任各省財政廳管理。其委任管理之稅如左（第三條）：

（一）經常管理之稅目

甲、貨物稅　凡釐金、統捐、包捐、產地稅、銷場稅、落地稅、茶釐捐、商捐及其他類似之稅、捐均屬之。

乙、繭捐

丙、煤類特稅

丁、鑛稅

戊、鐵路貨捐

己、其他本部委任辦理之經常收入

（二）臨時管理之稅目

甲、驗契費

乙、房租

丙、其他本部委任辦理之臨時收入

然依法理，財政部委任各省財政廳管理之各項稅收，應繳解國庫收存，財政部再爲顧全事實計，特規定：「凡

未經本部核准之款不得在所收國稅項下動用抵解」（註六）（第九條），則經過一種形式上之請求核准手續，即可留歸省用也。此項措施，純爲法律上一種掩飾，所列委任各稅、捐，事實上皆爲省之收入。就中又以貨物稅爲最重要，貨物稅中又以釐金爲主項。於全部省實際收入中，田賦與釐金爲最大之項目。中央一面遷就事實，一面徐圖改進。十八年一月特將釐金取銷，另設特種消費稅，由財政部於各省設置特派員（註七）徵收，其對相爲糖類、織物、出廠品、油、茶、紙、錫箔、海味、木植、磁陶、牲畜（耕種用及家禽除外）、藥材、漆、皮毛、大產礦產物、繭、絲、黃豆、及棉花。特種消費稅，實即變相釐金，特派員亦無能控制。裁留鹽稅情形，依然如故。十九年十二月行政院通令各省省政府，作左列三項規定：

甲、鹽稅正、附均爲國課大宗，其附稅已收歸中央者如湘、鄂等省，均不得移撥省庫，其向由省庫徵收者亦應一律收歸中央，以期統一鹽稅，藉資整理。

乙、特種消費稅原係中央稅收，須由中央籌設專局，方能使稅法章制全國歸於劃一，期成良稅。

丙、各省政費不敷由中央酌量各該省收支情形分別補助之。

蓋可反映一種事實，即各省財政收入，仍極度自由也。二十年四月三日國民政府會議議決將特種消費取消。但名雖取消，實仍存在，二十八年二月中國國民黨中央執行委員會第五屆第五次全體會議通過之「第二期戰時財政金融計劃」有云：「自國、地收支劃分，各省不得徵收貨物通過稅，惟粵、桂、滇、湘各省尚有性質類似釐金之貨物稅」，此項地方貨物通過稅，至三十年七月七日始由國民政府明令取消，改爲貨物統稅，由國家徵收。雖然，地方截留國稅暨地方苛雜，仍未表現改善。二十三、二十四、二十五諸年度國家預算歲出項目中正式列有「邊省留用國稅」一項，其數如左：

年度	數額（單位元）
二十三年	三八、〇〇〇、〇〇〇

年度	數額
二十四年	三八、〇八三、〇一一
二十五年	三三、六五〇、〇〇〇

此地方截留國稅之鐵證也。二十五年五月九日行政院訓令各省，略云：地方政府創辦一種事業而徵收之經費，雖不名爲捐稅，事實上自與捐稅無異，不能避免捐稅之名而不受財政法令之拘束，各省市政府，遇有此種情形，必須仍照法定手續辦理：此地方苛雜之鐵證也。

各省收入放漫無制，影響所及，國家與市、縣收入，俱無保障。因此國人生一反動心理，即取消省稅而鞏固市、縣稅是也。基此反動心理，市組織法（十九年五月公佈）首將市收入確定，（註八）惟縣組織法（十八年六月五日公佈，同年十月十日施行，十九年七月七日修正）於縣財政並無規定。（註九）二十四年七月二十四日國民政府公佈財政收支系統法，中央、省、市、縣收入各有規定，其他定如左：

甲、左列各稅爲中央稅第三條：

一、關稅　謂由海陸空進、出國境之貨物進口稅及出口稅及海港之船舶噸稅等。

二、貨物出產稅　謂鹽稅、鑛產稅及其他以法律規定之貨物出產稅。

三、貨物出廠稅　謂捲菸稅、火柴稅、水泥稅、棉紗稅、麥粉稅及其他以法律規定之工廠製造品出廠稅。

四、貨物取締稅　謂菸稅酒稅及其他以法律規定之無益物品出產製造、販賣、或消費之取締稅。

五、印花稅　謂交易憑證、人事憑證等證明文件依法貼用之印花稅。

六、特種營業行爲稅　謂交易所證券及物品交易稅、銀行兌換券發行稅及其他以法律規定之特種營業行爲稅。

七、特種營業收益稅　謂交易所收益稅、銀行收益稅及其他以法律規定之特種營業收益稅。

乙、所得稅爲中央稅、但中央應以其純收入按左列標準分給省、市、縣：

一、省百分之十至百分之二十，

二、市、縣百分之二十至百分之三十（第四條）。

丙、遺產稅爲中央稅，但中央應以其純所入按左列標準分給省市縣：

一、省百分之十五，

二、市縣百分之二十五（第五條第一項）。

丁、營業稅爲省稅及直隸於行政院之市稅，其純所入總額在省應以百分之三十歸所屬市、縣；在直隸於行政院之市以百分之三十歸中央（第六條）。

戊、土地稅爲市縣稅，除中央因地政機關整理土地需用經費時，得先於純收入總額內提取百分之十外，其餘純所入總額百分之十五至四十五歸省，在直隸於行政院之市以百分之十五至百分之四十五歸中央。前項應歸中央或省之土地稅、及中央提取之整理土地經費，其總額不得超過各該市、縣土地稅純所入百分之五十。

依土地法對於土地改良物征收之稅屬於市、縣；但縣及屬於省之市應以其純所入總額百分之十五至百分之三十歸省（第七條）。

巳、左列各稅爲市、縣稅：

一、營業牌照稅　謂戲館、旅館、酒館、茶館、飯館、球房、屠宰戶及其他應行取締之營業牌照稅，

二、使用牌照稅　謂舟車牌照稅及其他使用地方公有財產而征收之牌照稅，

三、行爲取締稅　謂筵席、電影、戲劇及其他應行取締之行爲按價加征之稅（第八條）。

庚、凡中央稅地方政府不得重征，並不得以任何名目征收附加捐費。

一切貨物稅均爲中央稅，地方政府不得在貨物通過地點征收任何捐稅，但因改良水陸道路，而對於通過舟車征收之使用費不在此限（第九條）。

此正式稅收劃分之情形也。其由省經辦者僅營業稅一項而已。除營業稅外，省僅可分一部分之中央稅及地方稅純收入之款（營業稅亦須分一部與市、縣）。省之財政徵收權就稅收而言，可謂大受約束。惟省政府以國家一級政府之資格尚有左列範圍內之財政徵收權：

子、各階級政府經法律許可均得經營獨占公用事業（第十二條第一項）。

丑、各級政府於該管區域內對於因道路、隄防、溝渠、或其他土地改良之工程而直接享受利益之不動產得徵收特賦。

前項特賦之徵用，不得超過各該工程直接與間接實際所費之數額……（第十四條第一及第二項）。

寅、各級政府所屬左列各種事業機關或組織，對於直接享受其利益者得徵收規費。但除法律另有規定外，應由該管最高行政機關核定，並應經過預算程序始得爲之：

一、教育文化事業，
二、經濟建設事業，
三、衛生治療事業，
四、保育救濟事業，
五、保安防災事業，
六、保健娛樂事業。

小學教育、傳染病之預防、殘廢之贍給及水、火災患之救濟，不得收費（第十六條）。

卯、各級政府依法律之規定得制定關於罰鍰之單行規程，各公務機關及公立事業機關，經各該主管最高行政長官之核准亦得爲之（第十八條）。

辰、各級政府對於所有財產孳生之物品，公務機關及事業機關或組織對於出產物品與其應用物品中之賸餘或廢棄物品，均得按時價售賣之 但應經各該級審計機關之同意，未得審計機關同意者，應經該管上級長

官之核准（第二十條）。

巳、公務機關得售賣其公開之印刷品，其售價應以成本爲標準，但關於宣傳性質或有益於公民智識者得在成本以下。

爲取締人民行爲之印紙，其售價得在成本以上，教育文化機關，試驗場、所，監獄及其他保育、救濟之處所，其出品之售價應以成本爲標準，但遇必要時得在成本以下（第二十一條），

午、各級政府對於其所有財產均得依法收取租金或用費（第二十四條）。

未、各級政府有權經常之獨佔公用事業，對於承攬經營者得收特許費（第二十五條）。

申、各級政府依法爲信託管理時，其管理費所入應列入預算及決算（第二十六條）。

酉、各級政府所有金錢之利息，公務上或事業上獲得之利潤，公有營業之盈餘，所受之贈與或遺贈及其他合法之收入均各爲其當然收入（第二十七條）。

戌、各上級政府爲求所管轄各區域間教育、文化、經濟、建設、衛生、治療、保育、救濟等事業之平均發展，得對下級政府給與補助金，並得由其他下級政府取得協助金。

補助金、協助金之用途除法律另有規定外，以前項之事業爲限（第四十一條）。

亥、各級政府，非依法律之規定並經立法機關之議決，不得發行公債或爲一年以上之長期賒欠。

（省、市、縣政府對於外資之借賒應先經中央政府之許可。）

（省、市、縣之立法機關得制定單行規則，限制其行政機關之借債及賒欠（第四十二條）。（按借債及賒欠形式上爲收入實非收入。））（註一〇）

此省收入之範圍也。然於我國公營事業落後之現狀下，各級政府均須以賦稅爲主要收入，全省經徵之賦稅，僅營業稅一項，殆無完整之財政權矣。國人反動財政心理，蓋暴露無遺。惟是法初於二十七年元旦施行，二十九年一月二十四日國民政府訓令，改定自三十年一月一日施行，二十九年十一月十五日國民政府復令改俟軍事結

束後再行定期實施，故至今尙未生效也。財政收支系統法之精神即爲確立中央與市、縣收入並廢除省稅收之反動心理。該法雖未生效，其精神實先其存在，且繼續發揚。市收入已於市組織法確定並已生效，縣收入之確定尙未見諸施行。二十八年九月十九日國民政府公佈縣各級組織綱要，縣收入始正式確立。（註一二）市、縣收入法律上雖先後確立，實際並未執行（縣各級組織綱要僅組織上各省熱烈奉行，其事業與行政部分亦即綱要主要部分，則仍爲具文。）三十年度各省總預算書所列收入項目略舉如左（略依數額多寡爲次序）：

江蘇

田賦
契稅
營業稅
戰時特種營業稅
地方財產收入
公營事業收入
中央補助收入
規費收入

……

寧夏

營業稅
土地稅
契稅
房捐船捐駝捐

特賦收入
規費收入
公營事業收入
中央補助
⋯⋯⋯

山東
營業稅
土地稅
房產稅
規費收入
中央補助
⋯⋯⋯

江西
土地稅
營業稅
規費收入
利息及利潤
公營事業收入
中央補助
⋯⋯⋯

湖南

營業稅

田賦

契稅

規費收入

物品售價收入

租金及利息利潤收入

公營事業收入

中央補助

…………

貴州

田賦

契稅

營業稅

規費稅

物品售價收入

公營事業收入

租金及利息、利潤收入

戰時營業稅

中央補助

四川……

田賦

契稅

營業稅

房捐

特賦收入

規費收入

物品售價收入

租金及利息、利潤收入

公私事業收入

中央補助

湖北……

營業稅

田賦

契稅

房捐

規費收入

物品售價收入

租金及利息、利潤收入

中央補助

…………

各省主要收入仍爲民初以還傳統諸項。國民政府成立以前，地方實際上主要收入厥爲田賦、釐金與契稅三項（截留國稅不計）。釐金爲各種貨物通過稅之總稱，應屬關稅範圍，故地方徵收，實已侵犯中央稅權。國民政府成立後即將釐金撤廢，改爲特種消費稅，收歸中央經徵（見前），實即將釐金收入歸還中央（裁釐於十九年底始完成）。釐金爲各省主要收入之一，各省喪失此一主要稅源，財政上影響殊甚。中央有鑒於此，並爲貫澈裁釐起見，全國裁釐會議會議決設立營業稅，（註一二）由各省徵收，以資補救，制定各省徵收營業稅辦法大綱，以資辦理。實行裁釐後，（註一三）財政部即於二十年一月一日將該項大綱公佈，並附以補充辦法。三月蘇、浙、皖、鄂、湘等有實行徵收，六月十三日營業稅法公佈，營業稅基礎乃見確立，而營業稅始代釐金而爲各省主要收入之一種。二十年以後各省最主要之稅收即爲田賦（或土地稅）與營業稅，次爲契稅及房捐，其他皆低額收入也。惟稅款不敷支出甚鉅，則恃債款、中央補助、公營業收入、行政收入，以資挹注。詳見附二十至二十九年度各省「地方財政收支」各表暨「歷年各省財政收支總表」。（註一四）

此實際上省收入情形也。此時市、縣收入，實際上仍無保障，國人反動心理一時難以消弛，益以抗戰以後，軍費浩大，國家需款迫切，不得不求增加稅源，乃有三十年六月十六日第三次全國財政會議及同年八月二日之中國國民黨中央執行委員會第五屆第八次全體會議重要決議。該會議決議自三十一年度起各省財政收支，由中央接管，並決議田賦改徵實物。基此決議行政院於三十年九月公佈田賦徵收通則，由財政部於各省設田賦管理處首先正式接管地方田賦（同時實行徵實）。同年十一月八日國民政府公佈改訂財政收支系統實施綱要六項，其第一項云：「全國財政收支分爲國家財政與自治財政兩系統（其分類依附表之規定）」，第二項云：「國家財政包含原屬國家及省與行政院直轄市（除自治財政收支部分外）之一切收入支出」，（註一五）省財政權從此完

全取消，合入國家財政權之內矣。國人反動心理至此完全見諸事實。三十一年度起國民政府公佈之各省預算書中卽無歲入而只有歲出，蓋明示省無任何財政收入，其政費概由國庫負擔也。

省政府失徵稅之權，行政規費自仍有權徵收，惟收得之款，自三十一年度以後，須繳解國庫耳。舉辦公營業亦省政府職權以內之事，中央不能禁止，惟其收入，亦須繳解國庫。(註一六)

取銷省財政收入權純爲反動心理的極端表現，其實省爲我國最高級地方行政單位，無財政收入權殊難（雖非不能）發揮其行政力量，完成其行政任務也。盼國人平心愼思之。

二　支出

政府之職務爲推行公務，推行公務必須經費，有經費則有財政，故財政實行政之工具而非獨立行政也。因財政爲行政工具，故行政決定支出，支出決定收入。個人財務，收入約可支配支出，政府財政，則支出支配收入矣。觀政府預算支出項目及其數字，不啻公務之素描也。公務決定支出，故支出應由直接執行公務之政府決定，上級政府只可依法監督，不應越俎代庖，此必然之理也。支出決定之後，再依之以尋求收入，或自行徵收，或請上級政府撥發，或責下級政府獻解，均無不可也。收入不必與行政階層配合，然支出必須與行政階層配合也。猶若父不必收入，可責子女孝敬，但其用途則非子女可代也。又若子不必收入，由父供養之，但父亦不可代子費用也。國人意爲不然，支出、收入，並題討論，國家與地方收入劃分，支出亦劃分，收入合併，支出亦合併，殊未合也。

元年冬北京政府財政部公佈國地政費之標準，專定國家與地方支出之種類。其劃分如左：

國家費

一、立法費

二、官俸、官廳費

三、海陸軍費
四、內務費
五、外交費
六、司法費
七、專門教育費
八、官業經營費
九、工程費
十、西北拓殖費
十一、徵收費
十二、外債償還費
十三、內債償還費
地方費
一、立法費
二、教育費
三、警察費
四、實業費
五、衛生費
六、救恤費
七、工程費
八、公債償還費

九、自治職員費

十、徵收費

其實，各級政府公務，皆由國家法律規定或許可，有一項公務，自有一項支出，故支出項目，無須另為列舉規定也。嗣後國民政府於十六年七月公佈劃分國家支出地方支出暫行標準案，十七年十一月公佈（十九年二月修正）劃分國家支出地方支出標準案、辦理預算收支分類標準、財政收支系統及改訂財政收支系統實施綱要，其中收入與支出均一同劃分。辦理預算收支分類標準所列地方收支項目如左：

子、屬於普通會計者

一、黨務費　凡關於省、市地方黨務機關黨務設施之各項經費均屬之。

二、行政費　凡各省政府、市政府、民政廳、各縣、市政府及其他關於普通政務設施之各項經費均屬之。

三、司法費　凡各省高等法院、地方法院、地方監獄、各縣承審員及其他關於司法機關司法設施之各項經費均屬之。

四、公安費　凡各省、市保安處，公安局與其所屬水陸公安隊、保安隊、警備隊等及其他關於公安各機關公安設施之各項經費均屬之。

五、財務費　凡各省財政廳，各市財政局與其所屬各財務徵收機關及其他關於財務機關財政設施之經費均屬之。

六、教育文化費　凡各省教育廳，各市教育局與其所屬各省市立學校及其他關於地方教育、文化機關教育、文化設施之經費均屬之。

七、實業費　凡各省市專管農、鑛、工、商事務之機關及其所屬及所營不含營業性質之各農鑛工、商機關農鑛工商事業之各項經費均屬之。

八、交通費　凡各省市專管交通事務之機關與其所屬及所營不含營業性質之各交通機關交通事業之各項經費均屬之。

九、衞生費　凡各省市專管衞生事務之機關與其所屬及所營衞生事業之各項經費均屬之。

十、建設費　凡各省市管建設事務之機關與其所屬及所營建設事業之各項經費均屬之。

十一、地方營業資本支出　凡由省庫或市庫撥付營業資本及增加營業資本均屬之。

十二、協助費　凡各省市協助中央及補助地方公私團體之各項經費均屬之。

十三、撫卹費　凡由省庫或市庫發給文武官吏、兵警等之各項撫卹金均屬之。

十四、債務費　凡各省市所負不屬營業之合法債務之償還費均屬之。

丑、屬於營業會計者

一、路政支出　凡關於路政之各項支出均屬之。

二、電政支出　凡關於電話等之各項支出均屬之。

三、航業支出　凡關於航業機關之各項支出均屬之。

四、農業支出　凡關於農、林、漁、牧機關之各項支出均屬之。

五、鑛業支出　凡關於鑛業之各項支出均屬之。

六、工業支出　凡關於工廠、局、所等機關之各項支出均屬之。

七、商業支出　凡關於地方銀行及所營其他商業機關之支出均屬之。

各省市情形不同，上列各項支出分類得依據事實酌量增減之。

財政收支系統法「附表二」所列省支出凡十七項如左：

一、政權行使支出　省公民或其代表對於省行政政權由省庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由省庫之支出亦屬之。

二、行政支出　省政府及所屬各機關之各項支出除另有科目列舉者外均屬之。
三、立法支出　省參議會之各項支出均屬之。
四、教育及文化支出　關於教育、學術、文化等之省事業及補助之支出均屬之。
五、經濟及建設支出　關於經濟、交通、實業、勞工、建設等省事業及補助之支出均屬之。
六、衛生及治療之支出　關於衛生、保健、防疫、醫藥等之省事業及補助之支出均屬之。
七、保育及救濟支出　關於育幼、養老、救災、恤貧、贍給殘廢及其他救濟事業之省事業及補助之支出均屬之。
八、營業投資維持之支出　省政府自辦或合辦之營業投資及虧空填補之支出均屬之。
九、保安支出　關於省保安水陸警察，消防等組織及其設備供給補助之支出均屬之。
十、移墾支出　關於開墾移墾之省事業及補助之支出均屬之。
十一、財務支出　省所屬辦理公帑收支管理及省公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。
十二、債務支出　省債募及賒借等債務之還本、付息及其折扣、申溢之支出均屬之。
十三、公務人員退休及撫卹支出　省公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。
十四、損失支出　省各機關於貨幣、票據、證券之兌換、買賣損失及其他損失之支出均屬之。
十五、信託管理支出　省代管及代辦事項之支出均屬之。
十六、普通協助及補助支出　省協助中央及補助下級地方未經明定其用途之支出均屬之。
十七、其他支出　省依法應爲之其他支出均屬之。

以上兩種分類以分類標準所規定較爲簡單而具彈性。然財政收支系統法「附表二」中各級政府各有支出項目，考諸各級政府各有不同公務，則較分類標準合併省、市、縣支出爲地方支出爲合理也。財政收支系統法，未克施行，各省支出分類，皆以分類標準爲據。財政收支系統實施綱要公佈後，自三十一年度起省支出與省收入同

併於國家支出與國家收入之中，其項目如左：

一、政權行使支出
二、國務支出
三、行政支出
四、立法支出
五、司法支出
六、考試支出
七、監察支出
八、教育及文化支出
九、經濟及建設支出
十、衛生及治療支出
十一、保育及救濟支出
十二、營業投資及其維持之支出
十三、國防支出
十四、保安支出
十五、外交支出
十六、僑務支出
十七、移殖支出
十八、財務支出
十九、債務支出

二十、公務員退休及撫卹支出

二十一、損失支出

二十二、信託管理支出

二十三、補助支出

二十四、其他支出

夫中央政府與省政府執行之公務各不相同，合併支出，殊不合理也。

以上列支出大項目編製預算時大項目之下尙有細目，每一細目讓一公務支出。細目可由各省自擬，不受法律限制。惟各省預算成立後，多不能依照規定項目支用，常不免挪移虧虛，以致正當公務不克辦理。因此，法令對於各省支出，每予指定，或對某項公務之經費予以保障。例如九年實施所得稅，卽定其收入爲教育及實業費用。二十年五月九日行政院公佈地方教育經費保障辦法，規定：「自民國二十年起各項新增地方捐稅由省、市政府酌定提留若干成作爲地方教育經費」（第二項），並「現有教育經費必須用於教育事業，無論何人及何項機關均不得挪借或移作他用」（第四項）。各地方救濟院規則（註一七）規定救濟院基金無論何項情形，不得移作他用。二十五年九月九日教育部公佈實施失學民衆補習教育辦法大綱施行細則，其第二十二條規定：「實施失學民衆補習教育經費應……在省、市教育經費項下及在省、市總收入項下提出若干成指定專款充之」。二十八年一月十六日行政院公佈各省市縣禁煙專款管理通則，以下列各項收爲禁煙專款：（一）禁煙、禁毒法規配撥之禁煙照證費，禁煙·禁毒罰金及沒收財產之變價；（二）由禁煙督察處制撥之禁煙、戒煙補助費；（三）其他禁煙收入（第二條）；並規定禁煙專款「絕對不准挪移」（第八條）。二十九年九月教育部訓令各省教育廳自三十年度起各省應於經常費預算中列入收音經費。三十年九月九日國民政府公佈國民體育法，規定：「國民體育實施之經費應列入各級政府預算」（第八條）。三十二年九月二十九日國民政府公佈社會救濟法，規定：「救濟事業經費應列入中央及地方預算」（第四十四條），並「救濟經費不得移作他用」（第四十八條）。凡此

種規定，均意在保障某一公務之執行，則於各項公務顯有軒輊厚薄，非爲政之道也。類乎此者，財政收支系統法第四十九條云：

教育、文化、經濟、建設、治療、保育、救濟、經費……總額，其最低限度在中央不得少於其總預算額百分之三十，在省區或市、縣不得少於其總預算總額百分之六十。

夫各項公務，自有其客觀上最低執行之限制及最低所需之經費，固不必於數字上爲強制與不自然之限定也。其實，省支出項目亦可不必規定，因爲有一公務，則有一支出，公務皆由法律規定，是支出項目乃自然產生非可另行規定者也。上述種種情形，實國人未了然於公務與財政之性質所致也。

關於各省實際支出情形，見附歷年各省財政收支表及各省歷年度支出總額比較表。

（二十至二十九年度各表見國民政府統計月報第六十七及六十八號合刊；三十及三十一年度兩表見三十年七月國民政府年鑑。）

各省地方財政收支（民國二十年度）單位國幣元

	項目	江蘇
歲入	(1)總計	20,534,064
	(2)田賦	7,3[illegible]4,595
	(3)契稅	5,917
	(4)營業稅	1,444,024
	(5)房捐	244,024
	(6)車船捐	—
	(7)地方財產收入	2,900
	(8)地方事業收入	24,977
	(9)地方行政收入	52[illegible],36[illegible]
	(10)地方營業收入	223,560
	(11)補助款收入	1,600,[illegible]25
	(12)債款收入	309,43[illegible]
	(13)其他收入	8,313,723
	(14)解收國家各款	—
歲出	(1)總計	20,453,310
	(2)黨務費	202,404
	(3)行政費	174,227
	(4)司法費	1,214,471
	(5)公安費	3,669,264
	(6)財務費	991,100
	(7)教育文化費	3,232,611
	(8)衛生費	41,775
	(9)實業費	531,060
	(10)交通費	—
	(11)建設費	1,495,847
	(12)地方營業費	100,00[illegible]
	(13)協助費	1,316,879
	(14)撫卹費	—
	(15)債務費	363,662
	(16)省支軍費	—
	(17)其他支出	5,200,503
	(18)解付國家各費	—

河北	河南	湖北	江西	安徽	浙江
13,461,959	16,903,603	24,418,603	4,471,207	3·398,930	32,528,023
6,057,217	2,680,012	1,625,786	2,679,128	2,623,117	6,778,667
1,774,845	836,951	835,773	114,462	318,648	731,852
4,651,585	758,383	1,342,784	167,534	685,375	3,231,078
138,833	221,118	748,553	——	——	——
809,317	59,622	——	——	——	172,212
——	25,861	563,597	11,726	355,902	38,105
33 492	298	——	41,348	2,532	69,398
——	107,545	77,691	77	336,245	686,753
1,200,188	15,000	773,230	61,522	526,264	60,000
——	800,000	8,016,000	247,389	1,294,000	505,009
——	——	926,659	467,529	473,316	——
3,496,647	9,858,003	10.115,090	1,608,676	1,638,101	18,579,242
58	1,545,360	——	211,856	42,450	1,688,613
18,195,331	13,908,751	24,466,265	4,460,370	8,489,483	32,530,337
313 367	362,486	232,966	217,683	570,441	185,700
3,480,554	2,051,754	2,421,661	949,121	1,595,253	1,577,044
1,486,67[illegible]	750,863	1,273,319	285,889	580,200	1,233,988
432.371	1,833,847	5,911,036	1,198,587	2,524,396	3,240,316
628,848	935,255	1,888,722	170,475	734,101	370,723
3,194,538	1,390,055	2,821,735	115,138	917,998	1,420,459
2,785	63,995	198,004	——	——	54,140
338,842	133,461	96,729	——	——	21,310
——	838,256	281,053	——	——	——
1,253,036	14,348	1,031,556	139,365	1,092,661	540,637
——	238,714	104,349	198,199	——	——
430,888	44,043	162,446	19598	——	993.930
——	——	——	15,850	——	216,583
502,118	——	747,494	695,734	81,289	4,022,916
6,032,433	——	——	——	——	——
1,530,937	7,891,742	6,962,185	731,771	319,617	15,262,601
10,108	——	——	21,460	104,669	——

廣東	青海	甘肅	陝西	河南	山東
59,937,978	887,754	4,812,808	13,787,834	9,918,184	21,498,770
4,476,513	254,186	1,145,242	4,389,960	4,958,528	14,498,454
2,409,806	——	31,044	210,904	——	2,000,046
3,153,003	——	89,566	375,384	1,212,446	1,914,188
33,883	——	——	——	——	——
193,936	——	——	——	——	——
142,313	——	2,444	——	9,337	114,942
79,197	——	——	——	465	90,995
577,932	——	——	——	23,942	742,027
——	——	13,075	——	57,636	685,192
——	——	——	——	250,000	——
5,473,931	——	——	2,543	——	——
29,568,509	527,405	3,423,862	8,808,593	3,221,137	1,304,920
11,826,005	76,181	107,575	——	164,600	——
54,939,967	1,490,680	4,553,673	14,495,664	10,150,441	22,896,693
1,396,191	27,330	90,227	147,900	612,702	1,000,515
3,302,806	313,707	383,025	1,711,254	1,758,718	4,101,641
1,406,970	38,593	86,716	259,869	727,950	2,818,318
84,324	——	541,566	1,339,994	2,203,805	3,629,434
2,337,435	113,840	489,623	236,624	906,923	1,156,949
2,038,998	91,974	266,829	454,229	520,607	2,418,063
——	——	810	——	35,313	——
551,513	——	11,819	——	184,692	614,834
489,268	——	699	59,817	——	——
2,000,762	43,377	38,045	563,848	824,966	1,685,563
——	——	94,607	——	77,552	588,702
112,895	——	——	——	——	330,000
——	——	1,620	——	——	——
8,539,042	——	——	6,922	40,000	——
——	791,639	2,071,318	8,883,962	520,157	1,774,762
32,910,582	51,259	498,407	301,245	1,703,000	1,208,600
59,201	16,000	7,862	——	3,151	——

各省地方財政收支（民國二十一年度）

浙江	江蘇	項目		察哈爾	寧夏
42,838,[illegible]	23,289,957	(1)總計	歲入	5,342,286	2,534,116
9,513,[illegible]	9,503,743	(2)田賦		327,716	1,386,582
884,7[illegible]	17,503	(3)契稅		219,016	——
4,172,603	2,771,820	(4)營業稅		199,258	42,606
——	285,157	(5)房捐		——	——
——	——	(6)車船捐		——	——
54,046	——	(7)地方財產收入		161,539	——
20,579	23,435	(8)地方事業收入		——	——
1,005,764	589,167	(9)地方財政收入		207,430	——
60,000	109,581	(10)地方營業收入		——	——
——	1,346,880	(11)補助款收入		233,622	——
——	473,850	(12)債款收入		——	——
25,541,762	8,205,821	(13)其他收入		3,350,301	557,045
1,613,384	——	(14)解收國家各款		943,910	347,889
43,123,443	23,284,719	(1)總計	歲出	5,435,931	2,715,084
158,112	186,610	(2)黨務費		81,600	67,147
1,472,863	2,061,110	(3)行政費		539,554	237,090
1,065,996	1,330,628	(4)司法費		193,335	76,200
4,417,258	3,277,951	(5)公安費		458,309	49,840
981,605	1,419,351	(6)財務費		417,659	145,085
1,775,633	4,262,735	(7)教育文化費		289,721	95,660
83,956	41,143	(8)衛生費		4,933	——
8,920	395,724	(9)實業費		26,462	——
1,820	——	(10)交通費		——	——
1,211,331	1,451,814	(11)建設費		76,328	53,243
47,430	——	(12)地方營業費		6,084	——
680,770	650,193	(13)協助費		176,057	——
294,770	——	(14)撫卹費		666	——
3,[illegible]8331	5,524,173	(15)債務費		——	——
——	——	(16)省支軍費		2,698,008	1,990,829
27,094,158	2,385,532	(17)其他支出		208,304	——
——	——	(18)解付國家各款		167,859	6,000

山東	河北	湖南	湖北	江西	安徽
24,714,196	24,315,194	24,453,335	23,333,953	16,644,217	10,793,673
14,883,092	5,782,218	3,631,650	644,128	4,158,946	3,553,368
3,274,486	1,932,487	1,026,643	335,424	148,419	401.185
2,284,246	5,439,998	1,022,483	2,544,212	524,291	1,311,541
284,618	——	253,286	893,417	——	——
——	45,936	67,310	——	89,233	61,087
83,350	648,004	46,144	820,644	7,810	158,210
157,461	——	13,343	3,553	29,529	27,432
1,571,574	57,905	725,427	376,887	41	105,115
1,394,469	——	184,557	1,326,164	71,375	223,756
——	1,195,407	170,000	7,630,600	1,843,676	690,000
——	——	——	1,631,929	534,000	26,579
754,083	9,213,237	14,992,455	7,577,595	5,347,215	1,943,656
24,817	——	2,320,657	——	3,962,682	2,273,763
24,036,475	24,866,182	24,45,992	23,885,988	16,532,133	10,708,070
911,889	415,082	634,411	286,966	659,339	479,383
3,887,037	7,484,231	2,602,013	2,130.625	2,715,754	2,320,073
2,162,871	1,391,221	1,125,200	979,614	650,713	1,057,546
3,667,172	559,254	3,024,052	7,161,485	1,104,593	2,168,680
1,764,987	835,180	1,406,497	1,032,441	37,363	831.017
2,690,621	3,733.567	2,554,039	2,827,765	3,611,238	1,628,793
——	2,971	207,994	102,119	——	——
601,334	236,881	388,640	372,518	824	153,971
——	52,658	282,201	9,478	——	——
1,746,687	520,311	163,925	587,525	780,852	372,723
1,308,925	——	——	322,911	659,218	484,733
360,000	755,246	456,710	136,524	38,273	——
——	——	23,667	——	16,559	——
35,799	314,379	——	1,012,043	1,192,938	1,158,037
739,027	5,452,535	——	——	——	——
4,171,128	8,079,393	11,583,553	6,746,943	4,913,502	179,264
——	27,443	——	——	50,632	63,542

察哈爾	寧夏	廣東	青海	甘肅	陝西	河南
3,719,960	3,251,201	57,203,493	2,127,071	5,787,321	13,543,946	12,943,745
237,695	2,137,015	4,300,482	390,316	1,384,053	3,733,249	6,753,661
59,098	——	2,937,334	——	83,893	347,776	——
114,925	47,191	2,748,585	——	160,611	634,232	1,512,859
——	——	29,243	——	——	——	——
——	——	411,355	——	——	——	——
41,589	50	326,461	——	17,535	——	75,379
——	——	67,794	——	——	——	413
46,256	204,799	441,491	——	52	——	67,486
——	——	——	——	——	——	234,237
120,570	——	——	——	——	——	458,588
——	——	1,458,098	——	——	——	354,522
2,889,486	513,147	27,953,831	1,617,914	4,131,822	8,828,629	2,433,093
210,348	333,548	6,502,961	118,778	59,655	——	1,654,267
3,763,142	3,377,901	53,733,206	1,516,115	6,227,216	13,611,185	12,372,132
38,516	46,556	1,092,815	29,214	58,363	129,882	517,877
248,168	259,525	4,586,568	265,152	389,000	1,670,839	1,971,304
87,275	66,602	1,413,357	30,366	87,226	200,442	830,798
170,827	46,217	——	——	153,333	4,072,949	2,023,393
169,351	82,962	1,401,691	133,338	340,792	177,172	923,416
168,651	74,052	2,264,495	102,704	419,083	593,242	376,686
11,296	——	——	——	——	58,651	47,238
14,882	——	755,515	1,846	4,899	——	124,384
2,100	——	348,868	——	3,192	81,471	——
20,463	59,092	3,450,241	78,751	46,346	349,804	1,259,442
5,822	——	——	——	90,027	——	542,165
63,347	——	4,425,727	——	——	——	54
271	——	——	——	437	——	——
——	——	6,685,235	——	8,534	——	362,540
1,601,355	2,698,750	——	842,664	4,431,791	5,276,816	1,105,063
1,134,617	3,171	25,407,045	32,722	190,693	1,000,917	2,270,683
28,307	40,970	1,901,209	9,330	——	——	16,639

各省地方財政收支(民國二十二年度)

	項目	江蘇	浙江	安徽	江西	湖北
歲入	(1)總計	27,769,787	31,286,96[illegible]	11,479,463	19,837,344	25,040,657
	(2)田賦	10,513,654	8,355,432	3,871,592	3,823 948	1,608,081
	(3)契稅	——	620,579	328,998	165,318	949,662
	(4)營業稅	3,743,157	3,902,588	1 233,275	333,079	3,746,737
	(5)房捐	——	——	381,126	——	640,278
	(6)車船捐	——	——	140,192	66.392	——
	(7)地方財產收入	1,164,597	189,832	108,213	——	813,431
	(8)地方事業收入	102,461	21,043	76,300	28,494	599,910
	(9)地方行政收入	577,040	822,363	165,977	7,184	320,524
	(10)地方營業收入	151,98[illegible]	180,000	311.574	1,177,194	119,836
	(11)補助款收入	839,236	——	2,579,481	3,875,958	7,775,560
	(12)債款收入	——	830,104	1,546,510	——	1,911,529
	(13)其他收入	10,618,565	14,815,842	349,125	8,407,860	6,517,119
	(14)經收國家各款	——	1,559,182	——	1,419,126	——
歲出	(1)總計	27,507,939	31,241,756	11,481,475	19,399,481	25,201,653
	(2)黨務費	174,660	196,945	236,600	463,905	196,535
	(3)行政費	3,180,762	1,571,487	2,545,092	2,223,735	3,223,926
	(4)司法費	1,903,141	895,939	1,078,426	599,104	1,712,225
	(5)公安費	4,455,636	2,655,146	2,404,216	2,723,662	3,484,544
	(6)財務費	1,264,151	730,367	615,619	441,480	1,411,920
	(7)教育文化費	4,374,769	1,492,933	1,446,775	1,900,546	3,067,368
	(8)衞生費	68 901	65,448	49,757	——	82,732
	(9)實業費	143,421	8,000	143,676	——	153,893
	(10)交通費	——	——	56,193	——	576.862
	(11)建設費	1,804,195	1,020,174	338,741	289,812	1,808,288
	(12)地方營業費	50,000	2,000,000	330,016	4,424,126	193,391
	(13)協助費	1,171,201	532,872	——	163,73-	77,158
	(14)撫卹費	12,440	60,543	10,101	40,965	16,880
	(15)債務費	3,024,875	3,028,445	946,912	1,673,981	1,720,554
	(16)其他支出	5,739,857	17,588,770	1,165,789	4,449,145	7,370,442
	(17)經付國家各款	——	——	77,582	——	185,855

甘肅	陝西	河南	山東	河北	湖南
6,571,642	13,392,128	15,622,621	23,371,178	25,568,476	10,668,782
1,317,304	3,603,349	6,958,153	14,495,289	4,512,426	2,313,855
17,691	151,808	2,328,721	2,365,593	1,487,663	274,356
1,403,468	648,890	1,701,369	2,463,596	3,274,533	659,566
——	——	——	337,761	——	98,609
——	——	——	——	——	32,689
21,683	——	46,989	192,938	320,138	116,425
——	——	162,293	310,203	——	39,798
60,406	——	54,199	542,612	50,536	439,630
——	——	26,159	592,323	185,821	243,618
41,088	——	——	——	1,835,089	——
1,026,661	——	——	——	——	73,077
301,273	8,678,681	4,294,528	1,969,445	13,907,816	4,603,029
2,672,928	——	——	87,760	——	1,277,221
5,793,281	12,909,0 0	15,513,363	23,736,045	25,945,469	11,225,091
104,442	211,424	135,484	916,100	327,573	458,736
737,754	1,906,516	2,746,925	5,533,235	2,776,567	2,092,058
171,206	856,531	1,016,746	2,027,794	1,210,270	1,236,110
287,099	——	1,909,786	3,637,582	3,290,483	2,148,059
423,639	293,934	689,777	1,362,001	530,261	2,299,539
527,605	936,516	2,963,511	3,841,541	3,609,454	2,676,095
3,076	90,826	36,344	——	34,127	193,946
14,481	——	20,178	499,202	280,008	532,545
21,140	73,975	——	——	24,918	382,628
151,578	458,617	1,169,528	1,203,217	365,552	344,709
94,896	——	17,159	654,563	——	——
41,688	——	——	451,600	——	340,692
3,986	——	25,766	6,717	7,626	740
453,332	——	522,837	——	77,368	146,241
2,778,643	1,206,823	3,481,981	3,753,830	11,819,731	1,358,624
——	7,659,938	1,040,347	837,382	1,891,588	——

各省地方財政收支（民國二十三年度）

	項目	江蘇	察哈爾	寧夏	廣東	青海
歲入	(1)總計	23,244,865	2,432,970	3,603,475	34,734,686	1,455,808
	(2)田賦	5,526,960	51,482	1,451,787	8,482,493	242,803
	(3)契稅	762,952	17,660	4,6[illegible]7	1,519,807	——
	(4)營業稅	2,336,272	75,730	9,509	1,955,6722	——
	(5)房捐	——	——	——	21,932	——
	(6)車船捐	——	——	——	317,720	——
	(7)地方財產收入	200,472	7,944	——	84,808	——
	(8)地方事業收入	453,338	——	——	100,544	——
	(9)地方行政收入	697,043	21,341	43,769	515,772	——
	(10)地方營業收入	——	——	——	——	——
	(11)補助款收入	1,802,161	98,4[illegible]	——	——	——
	(12)債款收入	1,007,802	——	——	2,140,936	——
	(13)其他收入	4,357,810	1,918,692	745,702	47,810,219	1,110,887
	(14)經收國家各款	——	298,659	348,611	3,954,359	102,122
歲出	(1)總計	23,298,995	3,016,817	3,848,597	59.518,562	1,309,092
	(2)黨務費	200,050	7,836	35,003	990,117	22,898
	(3)行政費	2,729,278	255,044	229,077	5.311,111	249,457
	(4)司法費	1,967,765	59,68[illegible]	86,7[illegible]7	1,220,927	22,403
	(5)公安費	3,207,865	235,205	75,253	——	——
	(6)財務費	1,253,412	199,379	72,507	2,288,482	92,074
	(7)教育文化費	300,054	132,681	89,833	3,660,954	79,401
	(8)衛生費	60,123	17,229	——	——	——
	(9)實業費	——	5,714	——	819,971	——
	(10)交通費	——	——	67,935	436,424	——
	(11)建設費	2,662,380	16,833	94,528	9,752,913	41,098
	(12)地方營業費	150,000	54,212	——	——	——
	(13)協助費	248,699	——	——	3,799,9.7	——
	(14)撫卹費	22,494	20	——	——	——
	(15)債務費	7,267,202	——	——	8,148,028	——
	(16)省支軍費	——	950,557	133,826	10,338,804	79,796
	(17)其他支出	3,029,124	1,172,327	2,793,869	4,763,344	720,875
	(18)經付國家各費	——				

河北	湖南	湖北	江西	安徽	浙江
36,064,068	15,272,511	28,166,002	27,175,831	12,372,692	47,998,840
5,525,009	3,048,355	1,580,016	3,218,466	31,911,623	5,581,007
2,435,705	403,401	822,[illegible]03	133,692	932,814	573,101
4,909,996	1,073,476	3,064,704	749,280	1,512,691	4,139,835
——	309,277	100,513	——	187,585	——
72,782	48,039	——	37,413	3[illegible]3,527	——
158.215	367,992	825.753	867	198,128	205,163
12,487	39,652	8,330	160,092	56,538	——
87,607	425,497	85,742	88,638	216,323	479,374
——	396,677	2,464,331	3,195,937	237,074	180,000
1,196,121	1,121,328	7,430,000	8,689,150	2,162,939	4,000
2,028,131	10,422	1,306,539	2,825,000	1,944,190	990,719
19,638,041	7,434,919	10,418,398	8,056,816	1,343,230	34,046,635
——	398,466	——	——	——	1,785,005
35,201,912	15,272,438	27,956,837	27,702,742	12,314,033	47,986,512
340,725	534,411	157,238	253,676	166,188	205,070
2,476,226	2,580,590	2,789,7[illegible]2	2,402,345	2,245,389	3,847,960
9,223,123	1,208,941	1,716,620	017,314	1,089,058	847,516
5,147,901	2,151,039	2,629,863	6,152,341	2,285,455	3,417,282
1,626,169	1,631,230	1,021,290	537,677	661,982	797,186
3,498,556	2,559,455	2,579,968	2,192,656	1,709,115	2,500,188
146,629	233,785	51,592	——	12,6[illegible]	55,,659
283,935	595,276	137,118	151,747	166,718	——
22,308	80,411	132,169	——	97,390	——
1,491,17[illegible]	328,118	2,658,934	381,456	322,693	2,38[illegible],337
——	——	2,243,196	4,695,937	318,406	——
1,968,630	215,410	51,404	273,580	——	397,822
31,545	——	17,725	45,632	16,295	70,140
966,303	29,688	2,225,926	3,286,032	1,697,711	4,581,8[illegible]5
——	133,623	172,233	——	7,835	——
15,978,854	2,970,449	5,403,796	6,703,349	1,479,388	28,904,557
——	——	——	——	62,811	——

青海	甘肅	陝西	河南	山西	山東
1,153,775	8,639,229	15,501,000	14,918,570	10.614,273	23,038,585
374,743	2,423,339	4,157,145	8,773,217	5,350,977	4,440,929
11,227	64,486	185,261	——	1,420,895	3,396,597
——	2,285,784	723,962	1,710,860	2,614,168	2,429,629
——	——	——	——	——	258,372
——	——	——	——	123,737	——
——	87,849	——	15,540	5,030	180,389
——	——	——	18,330	1,001	162,446
——	80,502	——	——	52,221	421,227
——	——	——	——	——	217,892
——	202,567	——	——	109,109	——
——	645,800	5,785,607	——	——	550,000
701,705	1,324,808	6,641,545	6,216,417	937,786	871,122
56,332	2,017,096	——	——	——	——
1,307,443	7,715,223	15,893,729	12,939,323	12,702,911	22,673,272
19,792	227,283	224,222	137,092	9,200	925,200
281,863	1,038,737	1,607,710	2,505,505	1,067,052	3,989,695
21,208	236,374	377,516	931,104	293,595	2,010,917
16,207	283,583	2,424,329	1,705,239	256,783	5,274,875
70,742	555,763	345,484	365,630	374,087	1,027,002
193,896	641,450	1,485,502	22,481	1,173,988	2,573,141
18,834	5,912	215,087	38,134	67,330	——
——	17,719	104,223	246,789	07,314	610,552
17,476	16,610	823,284	——	——	——
19,400	168,680	1,211,621	979,207	133,153	1,478,703
5,685	284,350	100,750	180,600	——	38,051
5,540	81,872	5,568,225	682,948	57,806	349,780
——	32,775	30,920	11,128	5,448	1,310
——	135,957	309,642	705,004	140,172	589,416
727,813	3,900,329	——	——	8,630,718	——
33,827	52,251	969,214	4,368,997	419,531	3,758,829
1,680	——	——	——	——	——

各省地方財政收支（民國二十四年度）

	項目	江蘇	寧夏	廣西	廣東	福建
歲入	(1) 總計	48,662,758	3,472,280	26,733,135	32,042,175	13,740,194
	(2) 田賦	7,163,652	285,267	1,806,881	5,924,690	308,120
	(3) 契稅	1,653,148	1,251	223,003	1,472,041	193,381
	(4) 營業稅	4,135,131	435,491	2,088,99	9,291,912	3,324,212
	(5) 房捐	——	19,812	——	20,725	280,942
	(6) 車船捐	——	25,858	55,491	235,925	——
	(7) 地方財產收入	301,85	319	166,161	517,792	8,977
	(8) 地方事業收入	798,660	——	35,305	414	——
	(9) 地方行政收入	722,085	40,724	13,655,253	1,051,987	——
	(10) 地方營業收入	——	——	362,627	——	——
	(11) 補助款收入	1,844,745	70,700	37,454	——	3,354,550
	(12) 債款收入	11,312,316	——	350,925	3,454,615	514,235
	(13) 其他收入	15,731,159	1,903,820	7,737,818	50539,300	5,754,221
	(14) 經收國家各款	——	666,303	2,288	1,030,713	——
歲出	(1) 總計	43,093,054	3,334,201	17,259,557	50,032,105	13,766,281
	(2) 黨務費	197,880	31,000	99,369	1,657,755	233,281
	(3) 行政費	2,824,627	282,942	3,221,041	7,629,218	713,047
	(4) 司法費	2,418,347	73,647	1,167,991	1,603,540	287,803
	(5) 公安費	3,378,122	173,403	3,249,816	——	3,070,948
	(6) 財務費	1,369,905	204,983	1,878,222	4,394,738	348,412
	(7) 教育文化費	2,183,974	135,513	2,442,781	4,933,524	185,795
	(8) 衞生費	117,782	501	250,320	——	——
	(9) 實業費	——	28,875	1,262,369	1 118,435	——
	(10) 交通費	——	17,788	66,511	425,480	——
	(11) 建設費	8,083,447	166,731	——	1,154,754	181,194
	(12) 地方營業	——	——	2,512,935	——	——
	(13) 協助費	668,148	1,870	372,275	1,677,846	2,544,449
	(14) 撫卹費	45,212	1,102	1,572	——	34,990
	(15) 債務費	11.784,829	——	280,487	10,065,598	725,089
	(16) 省支軍費	——	2,571,732	——	——	——
	(17) 其他支出	15,020,783	240,329	325,292	33,961,819	5,437,552
	(18) 解付國家各款	——	30,039	——	861,986	3,200

山東	河北	湖南	湖北	江西	安徽	浙江
124,247,342	126,540,353	121,820,639	24,503,759	25,567,830	13,[illegible],542	33,127,038
113,941,867	4,995,556	103,069,978	1,500,159	5,589,41[illegible]	3,456,16[illegible]	7,880,778
3,017,060	2,309,626	68,991	737,205	196,821	220,567	643,015
2,775,763	4,316,882	969,958	2,766,53[illegible]	1,299,8[illegible]	1,376,736	3,850,566
491,054	——	222,265	——	——	30,011	——
——	51,560	28,938	——	20,886	252,377	——
8,127	23,276	126,095	758,208	558	96,906	368,372
195,348	97,153	71,133	907	684,011	17,992	6
1,001,675	84,428	1,481,992	53,317	56,134	1,321,501	732,170
404,774	——	219,641	1,370,187	771,057	155,992	——
——	1,292,038	1,580,509	3,600,000	2,945,534	2,261,999	207,862
1,250,000	1,509,859	3,558,256	1,771,101	2,400,000	1,600,000	1,281,521
1,1.1,669	111,873,859	9,623,478	12,949,046	11,589,621	1,471,216	16,021,331
——	——	——	——	——	——	2,101,612
24,897,550	126,673,258	121,826,681	24,536,768	25,480,761	13,723,775	32,975,586
476,950	74,803	362,823	123,305	240,456	187,28[illegible]	201,569
4,065,911	2,303,529	2,44,486	2,267,119	3,134,489	1,588,444	2,318,269
2,242,709	1,322,030	101,135,065	1,462.241	829,928	990,473	972,533
5,767,262	1,823,303	1,736,899	1,437,468	5,138,871	2,456,709	2,640,746
1,624,612	1,648,685	2,279,369	945,556	770,500	7g1,507	728,946
2,852,647	3,103,819	2,493,974	2,096,460	33,042	1,357,716	2,194,899
——	5,506	209,041	——	191,606	17,612	88,585
558,939	219,172	451,478	127,915	125,900	240,465	——
——	96,667	195,749	135,023	——	117,290	——
1,361,588	701,494	341,946	1,996,116	700.153	276,935	189,518
82,314	——	——	2,325,091	2,815,505	1,493,305	——
442,076	2,118,787	189,666	72,491	432,813	915,758	381,307
6,703	30,832	32,964	31,989	53,119	23,031	82,673
1,174,807	309,482	3,148,749	2,719,000	3,091,519	511,287	5,848,916
——	——	——	——	——	——	——
4,241.035	13,460,086	6,556,874	7,716,914	7,921,702	2,671,396	17,127,420
——	——	237,598	——	——	150,523	——

寧夏	廣西	福建	甘肅	陝西	河南	山西
3,148,528	26,103,769	19,308,562	6,952,404	17,190,124	22,022,371	9,332,822
2,552,258	2,120,813	642,565	1,404,546	4,723,154	6,848,663	4,376,146
5,359	312,471	214,711	80,771	481,336	3,242,885	758,622
558,206	2,799,393	3,677,464	2,208,796	1,062,905	1,641,472	4,433,054
19,606	—	373,790	—	—	—	—
85,592	42,358	—	—	—	—	67,216
383	422,411	14,722	25,876	—	47,124	6,956
—	121,037	—	—	—	6,722	10
44,912	16,359,371	—	41,062	—	10,504	70,267
—	355,549	—	—	—	656,655	—
214,100	129,008	4,179,462	1,002,086	—	1,241,174	82,538
—	367,577	1,681,192	744,301	449,824	—	—
1.726,612	9,673,763	8,534,556	547,450	5,761,348	8,021,162	67,953
914,510	—	—	3,897,494	4,706,757	—	—
5.412,718	22.279,290	19,216,271	9,892,272	18,453,040	24,792,546	13,347,793
43.191	93,955	2,121,484	210,892	223,329	112,008	11,040
351,554	3,819,599	1,195,667	1,111,249	1,587,690	3,335,900	1,157,966
73,420	1,450,259	353,349	247,428	583,506	1,096,779	320,346
605,645	2,962,733	3,297,446	325,385	3,175,605	1,715,459	254,189
56,434	2,701,216	256,980	540,671	917,622	693,924	397,778
213,310	3,240,064	1,154,019	844,000	1,580,727	3,236,173	1,142,434
—	473,624	—	12,025	367,167	32,560	74,395
4,051	2,442,910	—	14,145	590,073	107,280	42,059
—	1,341,515	—	—	2,417,929	—	—
54,247	—	392,729	422,951	1,744,260	857,032	135,706
—	2,633,990	1,000,000	—	—	956,465	—
—	404,311	2,509,887	66,855	4,496,960	231,441	59,594
—	31,151	45,921	19,178	40,471	25,578	9,204
—	703,948	1,485,092	763,051	439,586	1,935,352	172,011
1,277,629	—	—	5,108,998	—	—	9,224,422
1,710,165	969,515	7,305,856	205,409	495,023	10,716,545	351,459
18,007	—	6,800	—	—	—	—

各省地方財政收支（民國二十五年度）

	項目	江蘇	浙江	安徽	湖北
歲入	(1)總計	46,804,014	40,116,205	21,612,413	23,304,368
	(2)田賦	13,898,776	10,380,090	6,913,618	2433,233
	(3)契稅	2,490,274	1,030,108	2,165,346	869,026
	(4)營業稅	4,834,460	5,781,694	2,204,101	3,693,699
	(5)房捐	——	——	247,135	43,522
	(6)車船捐	——	——	460,780	——
	(7)地方財產收入	589,724	251,350	360,895	1,180,356
	(8)地方事業收入	408,249	51,445	27,321	6,305
	(9)地方行政收入	1,242,124	808,730	1,829,575	257,534
	(10)地方營業收入	——	552	2,281,078	——
	(11)補助款收入	4,049,762	1,837,759	3,326,463	2,814,862
	(12)債款收入	3,093,622	12,192,436	190,000	1,174,968
	(13)其他收入	13,297,029	7,608,416	1,645,861	10,790,856
	(14)經收國家各款	——	135,315	——	——
歲出	(1)總計	46,539,677	40,522,232	21,636,899	23,548,623
	(2)黨務費	199,380	440,734	170,620	205,336
	(3)行政費	2,286,185	2,756,771	2,959,994	3,133,261
	(4)司法費	1,812,809	1,994,182	1,405,363	1,488,154
	(5)公安費	2,634,455	4,546,245	4,624,000	2,783,026
	(6)財務費	815,351	1,369,546	1,251,701	922,316
	(7)教育文化費	5,473,533	3,479,296	2,876,844	2,441,028
	(8)衛生費	163,033	126,107	——	46,553
	(9)實業費	——	——	483,016	379,951
	(10)交通費	——	——	98,383	214,197
	(11)建設費	2,231,666	4,475,712	2,356,681	2,513,846
	(12)地方營業費	61,283	150,000	——	——
	(13)協助費	421,740	1,027,349	1,440,272	184,599
	(14)撫卹費	41,271	99,449	——	38,165
	(15)債務費	6,771,987	9,158,576	794,091	2,755,957
	(16)其他支出	24,540,053	10,519,926	4,176,634	6,475,231
	(17)解付國家各款	——	378,341	——	——

甘肅	陝西	河南	山東	河北	湖南
8,497,358	18,171,522	26,740,051	25,589,859	26,435,318	27,221,677
836,972	4,094,770	9,39,345	14,287,958	5,078,655	3,483,932
110,847	239,610	1,836,995	2,970,176	2.426,993	1,103,394
1,678,299	1,102,278	2,346,369	5,435,759	3,317,476	1,232,353
——	——	——	563,030	——	201,645
——	——	——	——	14,636	25,950
54,145	——	59,236	108,272	551,161	275,594
——	——	28,841	121,678	270,998	37,100
——	4,159,490	395,795	673,143	82,117	613,576
——	——	71,429	399,326	70,000	473,892
1,960,987	——	1,611,952	732,103	1,200,600	3,165,233
324	139,259	3,798,508	——	——	6,349,061
536,193	6,843,864	7,197,766	3,278,405	13,433,577	10,250,844
3,319,651	1,592,251	——	——	——	——
8,467,677	18,479,230	23,539,991	25,425,341	26,065,605	27,221,709
165,099	183,971	177,702	130,500	6,316	453,671
1,507,163	2,109,132	3,659,245	4,360,152	1,856,292	2,364,845
229,569	331,935	1,230,843	2,337,438	1,334,927	1,445,580
335,291	3,243,536	4,750,517	5,259,964	392,756	1,782,214
237,100	935,156	759,624	1,554,809	822,136	1,756,360
689,037	2,306,657	19876.887	3,044,171	2,870,964	3,335,236
44,536	268,347	43,571	——	51,023	143,169
15,184	281,670	493,939	671,236	141,135	673,669
——	634,911	1,390,063	——	5,936	615,204
165,438	1,441,577	3,769,768	1,376,069	605,245	569,407
——	——	9,614	5,264	——	——
14,261	4,649,213	606,922	357,610	2,881,052	388,593
199,065	44,640	39,893	12,536	81,978	100,513
415,818	707,893	1,376,617	1,535,870	892,983	7,251,792
328,245	1,317,540	3,174,316	4,750,572	14,423,073	5,769,447
4,141,921	——	——	——	——	54,053

寧夏	貴州	廣西	廣東	福建	青海
5,667,556	9,330,667	46,116,264	59,963,123	25,241,587	1,293,330
2,293,606	488,050	1,940,511	1,592,801	2,22,511	307,398
7,327	412,256	421,415	555,860	185,762	3,396
487,454	541,873	2,097,959	15,777036	5,655,629	309,190
15,553	—	—	15,780	291,391	—
28,000	—	—	227,522	61,676	—
—	5,272	350,603	26,786	24,933	—
1,928	22,794	96,629	—	6,273	—
50,500	129,765	8,844,391	1,055,638	152,351	—
—	45,081	2,091,331	—	—	—
914,606	4,899,622	735,328	194,945	2,673,193	112,000
—	—	20,606,000	17,000000	896,229	—
1,595,541	2,634,613	9,370,583	13,584,978	13,078,266	565,346
286,041	144,419	—	50,113	—	—
5,508,913	9,971,259	48,563,031	59,789,078	25,133,016	1,557,856
38,535	118,644	271,494	255,054	352,183	19,964
393,393	1,617,046	5,252,767	2,326,316	2,206,349	154,136
69,160	365,690	1,348,618	467,762	574,157	27,850
519,643	660,862	4,450,913	—	4,024,998	7,032
30,722	584,470	2,849,393	2,231,098	645,754	45,017
232,560	920,802	3,148,620	2,062,346	1,078,509	126,206
—	38,608	591,842	—	201,928	34,162
5,800	33,736	1,270,289	249,030	—	—
—	10,271	2,260,216	98,792	—	6,663
49,429	1,28,980	—	1,395,865	508,462	19,618
—	856,222	5,655,610	—	2,000,000	4,567
—	694,463	523,540	1,079,175	540,688	5,364
—	19,200	106,127	—	—	—
—	844,484	26,193,332	1,972,771	4,260,980	—
2,046,061	1,734,810	493,344	36,264,678	8,509,663	160,086
2,078,579	34,011	—	2,480,203	—	947,189

各省財政收支表（民國二十六年度）

	項目	浙江	安徽	湖北	湖南
歲入	(1)總計	22,784,708	13,193,571	16,061,124	49,028,500
	(2)田賦	5,562,749	3,134,811	1,465,056	5,512,916
	(3)契稅	455,113	747,627	397,197	630,709
	(4)營業稅	3,707,124	1,303,114	2,821,472	1,341,064
	(5)屠捐	——	156,065	194,333	90,869
	(6)車船捐	——	201,992	——	43,569
	(7)地方財產收入	99,850	71,650	554,185	150,214
	(8)地方事業收入	51,680	104,591	5,669	64,990
	(9)地方行政收入	404,025	1,100,618	242,076	522,822
	(10)地方營業收入	——	387,781	——	1,623,600
	(11)補助款收入	1,032,900	3,593,629	2,419,235	5,919,305
	(12)債款收入	60327,579	200,660	——	16,639,810
	(13其他收入	5,143,778	2,084,493	7,958,009	16,407,636
	(14)經收國家各款	——	——	——	——
歲出	(1)總計	19,040,242	13,223,593	16,003,585	48,330,692
	(2)黨務費	147,972	176,594	181,784	348,554
	(3)行政費	749,585	1,431,445	1,909,807	2,172,820
	(4)司法費	1,152,960	763,208	985,540	1,162,530
	(5)公安費	3,473,200	3,604,926	2,531,105	3,342,230
	(6)財務費	898,623	547,595	495,101	1,625,495
	(7)教育文化費	1,691,068	1,853,978	1,940,968	3,093,378
	(8)衛生費	125,281	19,039	121,822	108,741
	(9)實業費	239,893	483,041	331,350	767,281
	(10)交通費	51,052	68,443	74,426	14,830,949
	(11)建設費	114,151	137,655	1,000,959	649,918
	(12)地方營業費	——	——	——	——
	(13)協助費	1,050,871	1,100,369	540,263	118,581
	(14)撫卹費	111,112	6,118	22,340	93,259
	(15)債務費	2,537,482	1,954,592	2,110,225	8,440,036
	(16)救災準備金	——	——	360,000	——
	(17)其他支出	4,075,760	1,375,019	3,427,855	11,524,324
	(18)經付國家各款	2,620,623	——	——	——

廣西	廣東	福建	甘肅	陝西	河南
27,452,216	32,209,685	68,556,396	10,385,301	19,927,863	28,537,019
2,041,474	5,888,180	2,123,606	1,441,352	4,161,422	7,292,614
382,342	527,508	116,307	164,458	573,125	699,336
3,358,462	5,556,972	4,946,165	2,288,914	1,567,408	1,329,904
——	2,134,813	255,157	——	——	——
——	81,473	——	——	——	——
75,806	400,972	16,288	10,459	4,869	192,230
181,197	107,357	——	4,161	493	30,713
2,797,383	976,914	286,878	——	134,291	302,078
323,914	——	142,567	——	1,577	121,318
4,914,417	4,976,422	20163,856	1,981,292	5,537,709	1,729,081
172,958	2,525,000	5,204,101	1,529,748	3,505,418	3,920,000
13,177,043	7,030,074	53,307,469	1,116,362	3,119,790	12,469,745
——	——	——	11850,580	1,309,761	——
16,723,451	30,027,798	68,623,370	11,217,964	16,937,932	31,148,753
165,148	496,769	289,886	157,439	233,405	326,006
1,925,963	1,072,252	1,763,095	1,059,247	1,216,088	3,740,877
1,297,707	1,157,533	447,331	219,910	483,089	1,141,048
2,890,451	7,423,330	3,442,620	370,799	4,032,897	3,194,788
1,709,913	2,538,374	634,441	315,009	1,050,977	988,423
2,222,828	2,304,439	1,324,490	717,490	2,049,495	357,584
492,057	——	173,377	39,496	251,019	40,302
049,216	397,962	——	150,985	430,257	250,477
70,064	225,306	——	335	189,044	——
——	5,651,340	4,051,160	201,561	1,142,842	2,149,665
222,241	——	460,000	——	——	98,759
2,951,276	5,892,788	1,942,850	255,785	1,505,376	1,558,418
155,142	32,340	114,388	12,846	146,020	15,049
565,228	1,149,548	4,851,197	1,635,366	506,830	3,703,957
——	123,507	——	——	——	60,000
2,505,012	1,671,720	48,988,556	1,943,633	1,450,009	13,228,905
——	——	——	4,297,121	2,272,544	——

各省地方財政收支（民國二十七年半年度）

類別	項目	浙江	寧夏	貴州
歲入	(1)總計	23,690,958	9,182,687	7,104,331
	(2)田賦	4,060,089	1,929,467	323,551
	(3)契稅	388,742	6,534	280,619
	(4)營業稅	3,184,223	340,916	633,292
	(5)房捐	——	35,501	——
	(6)車船捐	——	17,000	——
	(7)地方財產收入	84,833	——	49,344
	(8)地方事業收入	16,333	——	17,150
	(9)地方行政收入	1,500,914	39,182	128,443
	(10)地方營業收入	——	——	41,666
	(11)補助款收入	1,541,596	2,214,500	5,116,955
	(12)債款收入	1,021,961	——	——
	(13)其他收入	12,939,447	4,156,641	32,394
	(14)協撥國家各款	——	422,486	481,917
歲出	(1)總計	16,336,360	7,543,079	5,734,699
	(2)黨務費	64,123	26,222	102,202
	(3)行政費	345,403	339,548	954,521
	(4)司法費	418,633	8[illegible],204	351,669
	(5)公安費	2,453,980	561,655	636,592
	(6)財務費	552,929	20,010	223,140
	(7)教育文化費	616,896	200,072	942,403
	(8)衛生費	54,084	983	42,529
	(9)實業費	205,101	4,477	22,153
	(10)交通費	112,851	——	10,745
	(11)建設費	190,188	19,054	309,285
	(12)地方營業費	828,156	——	——
	(13)補助費	785,089	——	1,199,050
	(14)撫卹費	33,524	——	24,998
	(15)債務費	4,121,044	——	105,358
	(16)振災準備金	——	——	1,515
	(17)其他支出	2,462,431	4,173,202	624,838
	(18)解付國家各款	3,092,128	2,120,545	172,653

陝　西	河　南	四　川	湖　南	湖　北	安　徽
9,492,288	8,551,986	26,545,539	24,321,099	8,438,363	4,424,413
2,145,795	2,201,241	2,566,268	575,437	300,840	1,041.400
417,572	10,276	1,057,405	84,348	93,325	119,123
1,053,493	434,369	878,827	354,070	1,128,412	508,614
——	——	17,097	——	37,595	42,160
——	——	——	11,995	——	34,833
2,089	3,826	——	5,908	169,052	41,686
20,950	5,791	——	182	128	26,699
43,249	36,877	440,020	89,828	20,353	515,280
95,744	——	——	1,239,769	——	205,218
2,274,901	1,208,991	855,881	3,688,759	1,274,715	1,541,125
——	——	375	100,000	——	200,037
3,131,850	4,650,615	20,729,658	18,166,804	5,413,937	148,232
306,649	——	——	——	——	——
9,855,173	7,407,534	41,936,,630	23,402,575	4,992,113	4,653,256
114,214	37,069	15,799	104,668	67,304	68 364
1,273,290	923,144	1,434,497	777,319	470,893	705,134
275,765	218,172	42,102	306,923	208,690	325,379
2,014,100	1,024,636	377,396	1,531,332	877,369	1,538,423
492,022	209,485	468,869	460,455	93,469	229.983
926,604	22,575	900,000	1,146.457	499.913	810,745
80,308	17,612	1,454	84,275	22,423	9,823
158,021	42,044	——	——	44,936	271,582
104,112	——	——	——	12,373	29,919
468,009	295,817	60,324	3,071,771	95,156	03,046
1,025,744	——	——	——	——	——
523,405	501,686	204,766	448,793	85,599	883,425
92935	6,5417	32,993	90,109	5,999	1,530
247,191	558,836	3,062,713	2,037,703	512,412	323,431
——	——	——	——	100,000	——
498,438	3,546,961	35,1,05,717	14,342,750	1,975,599	42,172
1,559,017	——	——	——	——	——

寧夏	貴州	廣西	廣東	福建	甘肅
3,693,495	4,639,175	10,370,496	14,317,092	58,322,744	6,110,581
2,433,923	143,172	942,738	1,587,633	934,108	1,224,805
800	225,638	70,154	741,360	33,826	192,530
116,146	442,057	1,999,865	2,285,230	2,046,661	1,215,228
15,534	——	8[illegible],386	663,581	119,704	——
3,125	——	——	——	——	——
——	28,272	83,844	6,991	5,266	33,359
——	1,945	25,552	1[illegible],349	——	——
26,249	64,573	1,351,826	584,595	222,989	——
——	——	30,567	3,00,000	209,000	——
324,000	2,499,888	1,348,234	1,220,718	803,788	1,244,002
——	——	713,057	1,400,000	2,214,038	1,158,469
326,515	231,177	3,716,324	5,523,655	48,778,047	240,452
422,118	1,001,917	——	——	364,269	621,516
2,527,607	3,500,730	9,227,336	15,066,545	53,182,509	6,369,705
16,028	59,378	80,552	129,906	119,604	91,354
189,871	681,330	975,568	545,639	1,206,355	734,221
41,690	209,106	635,473	394,950	161,344	132,140
387,696	344,003	1,682,396	3,352,123	7,656,146	239,342
12,191	157,585	739,502	1,217,052	345,662	178,778
100,661	463,670	1,927,170	912,480	624,445	388,879
2,988	44,557	250,241	——	232,098	19,544
7,849	667	311,685	117,935	82,592	33,695
——	16,076	393,925	60,813	——	——
21,938	169,623	——	380,746	2,114,672	161,311
——	——	558,979	——	200,613	569,930
——	830,291	886,104	2,933,343	586,795	333,359
——	18,261	22,649	12,792	50,533	8,201
——	3,055	782,742	123,[illegible]00	2,709,155	39,263
——	40,000	——	130,747	——	——
563,974	1,291,820	——	4,549,176	6,091,996	545,788
1,188,501	1,573	——	——	——	2,491,852

各省地方財政收支(民國二十八年度)

	項目	浙江	安徽	湖北	湖南
歲入	(1)總計	43,829,638	10,972,960	19,735,591	48,888,951
	(2)田賦	5,694,065	1,762,697	1,888,872	10,195,958
	(3)契稅	804,712	311,596	427,287	594,521
	(4)營業稅	9,796,904	1,033,267	728,339	525,061
	(5)房捐	——	695	22,426	11,500
	(5)車船捐	——	100	——	19,389
	(7)地方財產收入	241,535	16,537	18,643	1,107,995
	(8)地方事業收入	127,257	20,845	5,299	14,285
	(9)地方行政收入	7,287,522	17,781	60,927	553,781
	(10)地方營業收入	127,786	2,185	——	3,522,808
	(11)補助款收入	2,629,195	3,261,949	3,038,862	3,687,747
	(12)債款收入	——	——	4,500,000	13,934,953
	(13)其他收入	17,210,797	4,540,358	8,994,934	14,240,973
	(14)解收國家各款	——	——	——	——
歲出	(1)總計	39,225,527	10,431,896	21,690,118	46,332,132
	(2)黨務費	423,900	101,322	140,786	303,728
	(3)行政費	1,324,745	411,174	1,035,389	1,151,476
	(4)司法費	1,006,123	156,496	952,295	918,774
	(5)公安費	11,751,848	3,867,576	2,417,139	6,068,140
	(6)財務費	2,048,454	233,588	383,966	1,628,099
	(7)教育文化費	2,346,531	402,491	2,389,333	3,585,412
	(8)衛生費	236,414	4,189	81,840	82,422
	(9)實業費	408,516	36,373	284,173	960,304
	(10)交通費	355,214	93,337	253,809	293,075
	(11)建設費	254,676	67,613	1,353,419	730,116
	(12)地方營業費	——	——	2,000,000	2,100,000
	(13)協助費	5,535,952	1,316,570	708,272	2,174,490
	(14)撫卹費	138,216	735	19,092	80,619
	(15)債務費	6,709,330	1,379,774	5,437,409	10,372,068
	(16)預備金	——	——	626,950	2,395,857
	(17)救濟準備金	——	——	125,000	——
	(18)救濟費	——	——	——	506,600
	(19)省支軍費	——	——	——	——
	(20)其他支出	6,305,373	2,386,326	3,369,845	12,637,942
	(21)解付國家各款	——	——	——	——

廣西	廣東	福建	甘肅	陝西	四川
37,151,765	24,546,154	150,970,814	12,075,405	28,921,117	32,614,976
1,169,718	3,455,167	1,951,391	1,374,476	4,,244,450	7,661,902
207,969	355,517	83,663	——	781,704	1,267,944
3,782,179	2,092,578	4,789,652	1,087,822	2,030,846	6,361,071
151,736	200	227,863	——	224,227	69,657
118,058	——	——	——	——	——
395,786	7,431	16,158	10,674	5,918	649,571
225,082	11,276	——	——	158,035	——
3,588,394	261,765	570,202	——	256,429	336,808
366,701	375,000	2,088,694	——	——	——
7,087,480	1,431,546	3,863,213	2,552,332	3,558,315	6,588,548
8,026,278	5,560,000	5,344,512	18,000	10,237,799	2,648
12,245,304	14,105,674	131,480,307	3,646,462	4,116,797	9,628,827
——	——	622,759	2,992,442	1,079,597	——
34,012,310	27,755,440	150,926,300	7,075,707	28,124,338	26,254,359
239,158	338,7[illegible]	239,32[illegible]	160,824	230,304	137,028
3,207,525	1,051,649	1,493,777	1,032,347	1,355,480	1,147,968
1,298,718	721,941	722,982	231,293	360,250	91,471
1,218,207	5,653,502	3,929,531	647,710	3,860,557	1,823,795
1,357.189	969,034	839,033	340,972	525,427	1,830,300
3,033,202	1,430,382	1,493,859	772,560	1,945,301	1,382,966
1,050,128	97,248	533,349	41,533	62,534	28,000
1,385,022	75,435	394,1[illegible]3	162,593	110,357	1,888,347
707,764	40,555	——	——	233,382	——
——	141,180	2,433,972	111,477	347,901	——
4,480,483	——	551,331	——	5,000,000	89,000
3,402,412	4,377,786	1,510,781	402,547	1,425,042	1,821,242
154 848	5,118	93,773	25,037	135,180	102,163
1,939,369	3,325,703	6,537,422	155,412	5,904,423	10,916,424
——	2.408,297	968,545	670,038	——	——
——	983,250	——	9,100	150,000	——
303,389	——	——	——	——	123,000
——	——	——	3,318,032	——	——
9,548,533	6,125,873	129,115,487	822,602	475,564	4,878,577
——	——	——	111,570	3,482,658	——

各省地方財政收支（民國二十九年度）

歲	項目	安徽	浙江	寧夏	貴州
入	(1)總計	17,312,523	42,229,972	5,137,514	12,453,590
	(2)田賦	2.096,406	1,637,163	2,261,231	546,994
	(3)契稅	766,501	1,114,823	33,466	523,635
	(4)營業稅	1,485,981	14,992,266	272.160	877,041
	(5)房捐	——	——	30,435	——
	(6)車船捐	11,111	——	2,750	——
	(7)地方財產收入	4,067	239,100	——	2,486
	(8)地方事業收入	——	28,193	——	33,631
	(9)地方行政收入	88,487	5,101,232	48,200	155,259
	(10)地方營業收入	454,845	1,141,596	——	——
	(11)補助款收入	4,243,439	2,563,287	1,280,500	5,940,742
	(12)債款收入	2,067	——	——	——
	(13)司法收入	——	——	333,920	3,027,482
	(14)其他收入	7,659,706	13,412,870	875,840	1,340,318
	(15)經收國家各款	——	——	5,182,725	12,512,619
出	(1)總計	11,942,919	43,659,083	28,767	182,685
	(2)黨務費	293,512	562,607	256,330	1,995,557
	(3)行政費	2,156,597	2,399,803	74,465	522,647
	(4)立法費	——	——	349,939	1,490,255
	(5)司法費	510,730	1,276,724	23,036	929,723
	(6)公安費	5,700,548	17,301,810	103,125	1,309,651
	(7)財務費	856,460	2,862,555	18,535	594,221
	(8)教育文化費	697,129	3,396,884	4,206	——
	(9)經濟建設費	386,745	561,508	——	40,520
	(10)衛生治療費	54,782	204,692	45,528	1,010,590
	(11)保育及救濟費	——	——	——	371,500
	(12)實業費	——	573,749	——	749,875
	(13)交通費	——	583,579	——	11,859
	(14)地方營業費	811,873	2,240,066	——	53,612
	(15)協助費	1,442,760	8,100,020	——	——
	(16)撫卹費	11,730	63,695	20,000	166,816
	(17)債務費	629,177	——	——	——
	(18)預備費	1,019,397	——	3,019,472	——
	(19)省支軍費	——	——	1,228,842	3,062,519
	(20)其他支出	1,101,418	3,512 458	10,428	42.072
	(21)經付國家各款	——	——		

福建	甘肅	陝西	四川	湖南	湖北
59,535,463	13,106,923	28,359,974	58,846,374	33,336,073	23,697,668
5 124,475	2,303,473	44,722,707	16,882,611	9,198,675	8,150,467
543,424	5[illegible]2,913	964,959	2,485,956	——	——
3,217,696	4,464,188	3,481,105	12,503,668	8,580,700	——
4,107,778	——	302.431	15,336	990,912	——
——	——	——	——	——	——
209,957	1,986	67,846	58,803	96,883	2,802
386,457	100,000	339,604	——	2,828,352	——
2,876,744	——	665,698	507,992	1,823,803	52,191
11,167,176	56,199	11,621	655,383	376,083	——
3,611,783	1,254,136	3.240,668	2,021,020	7.318,641	12,820,744
11,916,702	892,036	135,135	8,085,630	——	1,000 000
——	——	——	——	75,805	——
3,973,451	3,393,996	14,933,533	15–704,019	9,096,173	1,681,515
——	——	——	——	——	——
45,677,637	14,372,816	27,779,602	56,330,539	31,904,113	23,256,616
567,251	219,312	372,631	194,637	330,953	266,182
4,197,712	1,084,537	1,804,896	5,155,355	2,482.917	1,674,311
——	55,030	——	98,553	94,234	——
486.063	128,252	92,269	550,389	1,042,307	873,097
5,421,969	1,121,165	4,006,782	9,583,671	4,735,914	3,696,186
729,384	882,134	1,407,798	5,574,004	2,104,630	919,944
8,314,919	1,138,167	4,149,491	6,712,965	3,897,134	5,550,314
6,811,703	538,261	2,203,159	6,054,761	1,296,844	1,010,652
417,337	36,177	318,843	393.386	372,621	204,601
30,910	135,395	——	403,785	807,768	329,311
——	——	227,900	——	——	——
2,365,337	——	158,424	——	——	——
8,237,537	1.500,000	——	1,310,357	633,511	191,078
2,563,336	921,778	2,441,079	5,752,049	1,826,024	——
134,103	183,444	48,932	42,197	1,075	31,893
4,942,400	1,171,207	1,242,242	5,679,158	7,781,625	3,598.536
4.873,117	1,099.788	2,719,244	——	1,412.446	1,018,391
——	888,490	2,697,882	——	——	——
584,709	693.469	3,729,759	8,605,162	3,153,859	740,6[illegible]5
——	2,761,220	278,257	——	——	2,037,999

寧夏	貴州	廣西
5,026,374	12,802,965	44,134,912
2,906,035	2,653,995	1,544,600
86,508	——	308,484
284,000	——	7,228,590
30,989	——	262,398
38,858	——	140,550
——	34,773	608,955
——	——	1,865,493
57,939	423,834	210,206
——	91,762	3,830,291
301,000	6,258,356	6,551,017
——	——	6,9[illegible]
——	——	——
877,526	3,279,245	21,639,130
439,435	——	——
3,815,632	17,036,135	41,951,681
30,526	188,749	429,953
168,558	1,060,393	4,763,550
——	72,509	108,293
10,356	——	1,082,999
84,927	2,218,754	7,824,688
27,029	1,603,023	3,332,120
140,615	1,610,529	6,391,311
49,315	536,586	3,976,375
16,974	1,319,321	1,585,023
——	57,905	484,230
2,566	——	——
——	——	——
——	227,194	3,783,037
466,599	2,646,323	11,293,566
——	15,084	——
——	678,680	3,008,331
266,519	727,191	——
1,196,403	——	——
1,349,789	4,045,006	91,175
4,363	——	——

歷年各省財政收支總表

國民政府主計處統計月報第六十七、六十八號合刊（單位：國幣圓）

省別	二十年度 收入	二十年度 支出
江蘇	20,534,034	21,453,810
浙江	32,598,929	32,560,387
安徽	8,398,980	8,439,423
江西	4,471,207	4,460,370
湖北	24,418,803	24,455,265
湖南	16,908,606	19,908,751
四川	——	——
河北	18,481,981	18,195,331
山東	21,410,770	22,896,803
山西	——	——
河南	9,918,184	10,150,441
陝西	13,789,339	14,495,664
甘肅	4,812,803	4,553,673
青海	857,774	1,491,680
福建	——	——
廣東	57,937,078	54,930,057
廣西	——	——
雲南	——	——
貴州	——	——
寧夏	2,534,116	2,715,084
察哈爾	5,842,226	3,433,931

二十三年度		二十二年度		二十一年度	
支　出	收　入	支　出	收　入	支　出	收　入
23,298,995	33,204,8[illegible]5	27,507,989	29,769,781	23,284,719	23,293,957
44,988,512	49,993,840	31,241,156	31,233,960	43,123,446	42,868,693
12,314,083	12,372,692	11,481,475	11,479,463	10,938,676	11,793,678
27,702,742	27,175,331	19,309,481	19,837,944	8,532,133	16,644,217
27,956,839	28,108,092	25,201,653	25,040,657	23,685,788	23,833,953
15,272,438	15,272,511	225,091	10,668,582	24,453,992	24,453,935
——	——	——	——	——	——
35,201,912	36,064,063	25,945,469	25,508,476	24,860,182	24,315,194
22,673,272	23,033,588	23,736,045	23,371,173	24,036,475	24,714,196
12,702,011	10,614,273	——	——	——	——
12,939,323	14,918,570	15,531,803	15,622,111	12,322,182	12,946,745
15,393,729	15,501,060	12,909,070	17,[illegible]93,128	13,611,185	13,543,946
7,415,223	8,839,220	5,793,231	6,571,642	6,289,216	5,787,321
1,307,443	1,153,775	1,309,002	1,445,808	1.516,115	2,127,011
13,768,281	13,740,194	——	——	——	——
80,032,106	82,072,175	59,518,582	64,734,096	53,733,206	57,203,493
17,250,557	26,788,135	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——
——	——	——	——	——	——
3,934,201	3,482,280	3,848,596	2,602,475	3,251,201	3,251,201
——	——	3,016,817	2,582,971	3,766,142	3,719,930

二十六年度		二十五年度		二十四年度	
支出	收入	支出	收入	支出	收入
——	——	46,537,677	46,894,014	43,993,054	45,662,753
19,040,242	22,764,708	40,526,232	40,116,205	32,975,583	33,127,033
13,228,596	13,198,571	21,633,899	21,612,413	15,823,775	13,771,542
——	——	——	——	25,480,761	25,567,850
16,003,585	16,061,124	33,543,623	23,304,368	24,506,768	24,506,750
48,339,602	49,027,509	27,221,703	27,321,679	21,820,681	21,820,630
——	——	——	——	——	——
——	——	26,065,605	26,465,818	26,673,256	26,540,338
——	——	25,425,341	25,589,857	24,897,350	24,247,342
——	——	——	——	13,347,793	9,62,822
31,148,153	28,547,019	23,539,991	26,740,054	24,742,546	22,022,381
16,984,932	9,927,863	13,479,230	18,171,522	13,453,046	19,190,124
11,217,964	10,385,301	8,487,677	8,407,358	9,802,272	93,052,401
——	——	1,557,856	1,297,330	——	——
68,623,370	68,556,396	25,133,016	25,241,581	19,216,271	19,308,562
30,027,798	32,207,685	50,789,078	50,053,123	——	——
16,723,451	27,452.203	48,553,087	46,148,284	22,270,290	26,103,739
——	——	——	——	——	——
5,734,600	7,104,331	9,971,259	9,339,677	——	——
7,543,070	9,182.687	5,508,913	5,637.556	5,412,713	6,148,523
——	——	——	——	——	——

二十九年度		二十八年度		二十七年度	
支出	收入	支出	收入	支出	收入
—	—	—	—	—	4,424,413
43,659,086	42,229,971	39,225,527	73,829,633	16,333,360	23,690,958
14,912,919	17,312,523	10,431,869	10,972,960	4,653,256	—
—	—	—	—	—	—
23,251,643	23,697,667	21,570,118	17,735,791	4.992,113	84,33,363
31.904,113	38,336,072	46 392.182	46,686,951	23,492,555	24,321,095
53,330,539	58,843,374	26,254,369	32,614.976	41,936,639	26,545,539
—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	7,407,584	8,051,986
27,779,662	26,850,974	26,124,388	25,921,117	9,353,173	9,402,238
14,372,816	13,106,923	9,075,709	12,077,405	6,369,705	6,110,561
—	—	—	—	—	—
45,677,630	231,535,463	152,926,360	150,970,814	56,182,519	56,322,744
—	—	27,755,449	27,716,154	15,006,555	14,317,092
41,951,681	48,194,711	34,012,310	37,151,785	9,227,386	10,370,446
—	—	—	—	—	—
17,036,135	12,303,985	12,5126,19	12,453,500	4,500,780	4,639,145
3,815,032	5,021,374	5,182,725	5,137,514	2,527,607	3,603,405
—	—	—	—	—	—

三十一年度	三十年度	
歲出	支出	收入
17,420,279	14,400 000	14,400,000
90,999,977	80,619,626	80,619,626
36,810,102	23,007,540	23,007,540
84,789,148	55,076,180	55,076,180
66,270,278	31,258.323	31,258.323
78,786,350	46,902,147	46,902,147
184,524,675	139,833,243	139,823,243
—	—	—
35,006,980	28,998,995	28,998,995
31,526,002	26,509,038	26,5279,038
40,580,911	26,954,715	26,937,715
51,611,551	44,690,392	14,670,392
37,130,132	18,899,565	18,897,565
4,471,792	2,386,152	2,386,152
81,981,308	47,279,172	47,279,172
95,887,906	—	—
35,590,331	51,680,000	37,300,000
129,799,396	—	—
43,345,174	—	1,551
20,000,000	—	—
7,254,367	—	—

各省歷年度支出總額比較表（單位國幣圓）

省別	山西
二年度	3,511,C32
三年度	2,336,064
五年度	887,472
十四年度	8,021,263
二十年度	17,766,116
二十一年度	13,681,686
二十二年度	—
二十七年度	11,999,161
二十八年度	—
二十九年度	18,259,613

山東	四川	甘肅	江西	江蘇	吉林
1,403,172	6,306,379	1,691,000	3,008,038	8,529,778	2,270,332
1,778,675	1,077,397	453,736	1,708,339	3,115,246	407,709
977,385	1,017,146	351,978	868,525	2,571,094	306,219
17,306,301	30,061,790	5,258,741	12,156,409	14,892,393	11,930,995
24,575,130	——	——	——	26,176,187	——
24,531,301	——	12,130,370	17,693,036	25,617,544	——
23,575,394	——	——	17,143,974	21,852,854	——
——	27,737,958	3,652,156	12,529,357	16,124,351	——
——	61,927,033	11,355,016	36,590,217	——	——
——	84,032,567	8,435,608	30,103,376	30,694,792	——

浙江	陝西	青海	河南	河北	安徽	西康
2,339,505	4,433,024	——	7,396,738	5,546,936	2,253,815	——
1,959,374	384,279	——	1,202,958	2,154,119	872.100	——
1,672,599	482,163	——	916,557	1,581,599	581,203	——
4,371,463	4,328,662	——	19,827,137	10,951,692	8,472,491	2,208,568
25,195,393	20,781,164	920,0009	17,848,752	38,153,413	15,585,856	——
24,699,454	——	26,189	10,126,658	23,224,718	9,839,139	——
23.135,939	——	926,659	11,346,711	25,772,821	11,127,934	——
16,253,15[illegible]	8,510,679	640,594	9,758,620	——	7,748,246	——
39,474,543	20,839,945	2,000,524	14,465,349	——	15,782,252	5,378,071
32,652,096	21,170,358	2,079,937	17,063,603	2,012,900	15,664,464	11,441,720

湖北	湖南	貴州	雲南	黑龍江	寧夏	綏遠
2,959,048	1,131,360	579,199	1,718,154	1,504,356	—	—
1,915,275	1,424,519	394,852	2,868,411	254,269	—	—
907,259	832,502	296,126	688,227	194,650	—	—
10,974,811	6,989,338	4,489,078	4,260,138	7,818,513	—	1,072,115
28,006,874	17,123,714	8,925,669	5,430,819	—	3,260,809	—
17、023,521	15,410,726	6,008,119	4,319,895	—	2,203,659	—
17,619,814	14,312,383	6,083,120	3,625,492	—	1,434,704	—
13,085,383	13,570,366	3,604,444	4,379,639	—	2,484,340	—
25,732,787	24,006,036	10,3880.184	3,813,513	—	3,722,940	—
19,318,311	29,818,586	13,594,384	—	—	3,355,729	—

遼寧	察哈爾	熱河	廣東	廣西	福建	新疆
—	543,923	339,326	—	830,89	1,193,579	259,428
2,971,285	—	—	2,642,4376	87,934	8128.940	181,524
463,865	—	—	2,319,109	91,26[illegible]	644,362	122,096
10,131,248	1,726,439	1,575,683	19,682,056	7,469,452	13,204,829	4,882,901
—	2,348,154	2,359,462	43,095,243	11,015,913	30,833,820	8,947,367
—	3,058,043	2,639,005	—	13,248,295	26,180,299	—
—	3,854,653	—	—	—	16,904,137	—
—	—	—	17,916,73[illegible]	16,708.080	15,418,392	—
—	506,000	—	30,070,406	30,893,487	30,332,139	—
—	667,800	—	39,709,851	33,905,279	31,194,789	—

三 債

(1)總述

政府收入不敷支出，輒舉債以爲彌補。債爲財政上之一種負擔，必須於一定期內清償。政府爲清償今日之債務，勢必增加明日之收入，故舉債不啻將未來之收入遷移爲現時之收入也。就預算之觀點言之，現時之債爲現時之收入，並爲未來之支出。債之性質如此，故舉債不可無度。舉債之合理情形有四：(一)辦理生產事業，(二)辦理建設事業，(三)平衡預算收支，(四)應付緊急事變。債爲政府財政負擔，須有償還確保，生產事業本身有盈利，舉債辦理，即可以其本身盈利償付，故爲合理之債。建設事業，類皆直接對於少數之一部分人民有益，根據財政原理，政府可向此一部分人民徵收特賦，以抵償建設費用（見前「收入」），建設費用，既有此項特賦抵償，則舉債辦理建設事業，即可以其收入清還，不啻預先征收，實際對於金庫並無負擔。故辦理建設事業之債，亦爲合理之債。編製預算，收入之數與支出之數完全相等。然事事上實際收入之數必不能與預算所列支出之數無所出入，因此政府實際收入之數與實際支出之數必不能平衡。其不平衡之情形有兩種，即或收入超過支出，或支出超過收入，自不待解釋。此種情形，於健全財政行政之下，可由財政機關自由操縱，但亦不易完全操縱。未克操縱時，或支出超過收入，或收入超過支出，蓋無待言，若可操縱，則究竟何一情形發生，自依財政機關意向而定。惟多數學者主張支出略超收入者爲佳，以其可以和緩用度也。依此理論，預算收入之少數不敷殆爲財政學上之要求，其彌補此不敷而舉之債非獨無害，抑更有益矣。姑舍此理論，但言不加操縱無意之中預算支出超過預算支出，亦屬必然之事，舉債以求平衡，亦云合理也。然此種不平衡之差額決不可過高，過高不獨表示財政之失敗，若舉債彌補，實以現時之負擔加於將來，最爲財政學所不許也。此類之債，又當禁止耳。又政府財務與個人財務之別，在前者量出爲入而後者量入爲出。其理何在？個人收入固定，不能聽其支配，但支出則一部分雖固定不可缺少，一部分則可由個人控制之，故個人財務中收入爲恆數，支出爲變

數，則支出自當隨收入爲轉移也。政府則反是。政府有一定的公務，有一定的公務乃有一定的支出，有一定的支出，乃謀各項收入以應付之，故政府財務中收入爲恆數，支出爲變數，則收入隨支出爲轉移矣。此政府財政遵循之法則也。雖然，政府公務並非悉爲固定，若干公務實不能固定也。不能固定之公務，則其經費亦不能固定，經費不能固定，自不能預謀其收入，因此不固定的公務之支出不能設立於預算之中，惟有俟其發生，臨時舉債充之，於下次預算再爲補謀收入以償債務，此又必然之理也。然何類公務爲不固定的公務，則緊急事變之處理及救濟是也。何爲緊急事變，卽外患、內亂、水災、旱災、蟲災之類是也。爲處理及救濟此類事變之債，不獨爲合理之債，實當然之債也。此就財政收支原理而言也。從債之本質觀之，爲應付緊急事變而舉之債，亦爲合理之債。蓋債爲將來之負擔，必有益於將來，或至少無害於將來。如此則爲合理之債，否則爲不合理之債。緊急災急，非獨禍於現時，實影響整個社會國家生存，亦貽禍於將來也。故處理及救濟緊急災變，不獨有益於現時，且有益於將來，則所舉之債，爲合理之債矣。政府合理之債，凡此四類，亦可謂債之四項功用或價值也，於此四種情況之外，舉債非宜也。惟任何債務，皆信用之寄託，必須確保償還，不能償還之債，爲財政之巨蠹也。

政府之債，可別爲國內債與國外債兩類，共有左列各種方式：

國外債

(一)向外國政府借款——(1)信用借款　(2)抵押借款

(二)向外國銀行借款——(1)信用借款　(2)抵押借款

(三)於國外發行公債券

國內債

(一)向銀行借款——(1)信用借款　(2)抵押借款

(二)發行公債券

無論國外債與國內債，就債之性質觀之，債凡有借款與發行公債券兩種。借款與公債互有優劣。借款於短時之內即可得款，惟數額則不易甚大。公債可定較大數額，然必須待人自由認購公債券，故需時較長。借款無須管理，然必有一具體的抵押品，或其他無形利益及堅強信用為抵押或基礎。公債無須抵押，但其管理則頗費籌措。採用之道，惟擇其宜耳。然近代公債發行，亦成變態。就經濟學之立場觀之，債為信用之轉移，並非信用之增加。債之流行，不能增加社會通貨數量也。近代公債已不然。近代公債，可由政府立法賦予若干通貨之性質，如自由買賣、抵付稅賦、抵付債務等，（註一八）甚至又以抵充貼現票據，可以抵充銀行準備者，蓋其實際功用雖稍異於通貨，而其效用價值已與通貨等矣。故發行公債，必增加社會通貨與廣大社會信用也。公債之發行，亦非如理論公諸自由市場任人認購，而為將公債支配與公、私銀行，立時兌款，其可抵充銀行準備者，銀行即以所配公債按額定倍率擴充其信用。銀行發行鈔票尙須一定數額之準備金，發行公債並此不需，由此一點，公債不獨增加通貨，且其增加之率較鈔票為大矣。至若公債券本身可充銀行準備者，其增加通貨之度又當更甚也。（註一九）公債不獨增加通貨與膨脹信用，公債由政府發行後可為貼現票據或有其他法律賦與充特殊功用，能於市場公開買賣，其實際賣買價值恆不能依照票面價值，而以政治之隆替為升抑，如此公債活動於市場必然引起物價之起伏不穩。故公債非獨為一財政問題，實一嚴重之經濟問題也。公債之變態發生，則發行公債誠須愼重考慮也。

發行公債為政府財政權之一部分。健全之財政權，除徵收稅、費之外，必須有發行公債之權。惟各級政府之實際財政權如何，完全由立法規定。自由主義學者，僉以債為私人行為，必具有法律上之人格者方能舉債，即必有完全行為能力之自然人外唯法人可以舉債。若政府無法人資格則不能舉債，政府舉債，必須具有法人資格。此種理論至於今日仍深入公法學及行政學者心理之中。若稍加研討，殊嫌偏執。蓋法規為國家意志之最高表現，法律欲於「人」之外賦與某種團體、或組織——例如政府——以舉債之能力，何不可耶？自由主義者實囿於英、美制度不能自拔。英、美無行政法院，一切公、私債行為皆由普通法院審理，普通法院奉行者為所謂「通

行法」(Common laws)，通行法只承認人有債之能力也。此爲英、美特殊情形，原非法學定理，則不可不知也。雖英、美特殊情形如此，英、美仍不能拘於此習，設英、美最高法律授權若干非法人之團體舉債、負債，卽英、美人亦不能非之也。此本末之辨，凡社會科學學者宜認識之。省是否法人，尙無定論，惟三十年冬改訂財政收支系統以前省有舉債之權，此事實也。其權何自，實法律許之也。(註二〇) 自由主義者必曰省於我國公法習慣中爲法人；或曰省爲國家法人(按北京政府大理院曾判定我國國家爲法人)之代表，遂得獨立或代表國家舉債，蓋殊無學術價值耳。

政府舉債，爲救濟稅收之窮。但補充稅收之不足，除舉債外，尙可募捐。近來各省救濟災荒，每有募捐之舉，如三十二年河南及三十三年雲南災荒是也。其募捐之區域，並不以轄境爲限。二十六年抗戰以後每年七月七日全國人民均舉行獻金，又迭有募捐慰勞作戰官兵之舉，實皆國家對國民之募捐也。又我國法律奬勵人民捐資興辦學校及衞生、救濟事業，可謂法律上正式向人民勸捐也。(註二一) 捐資興學之對象或爲國立學校，或爲私立學校，或爲公立——省立縣立或市立——學校，其募捐之性質，亦或爲國家募捐，或爲私人募捐，或爲地方政府募捐也。

(2)省債之歷史

我國帝政時代政府尊臨臣民之上，賣官鬻爵，時或有之，然向人民舉債殆不可也。帝廷復自以爲天朝，四夷當然聽其統御，故外債亦斷不存在也。且帝政時代公務簡單，建設與生產事業，均少舉辦，預算則尙節餘——根本無現代式預算，則實亦無舉債之必要耳。我國政府債蓋始於清季，而省債蓋先於國債。庚子戰爭，我國敗於八國聯軍，辛丑條約所定賠款，達銀四萬五千萬兩。此項賠款，清室攤於各省，分年籌措，以爲償付，各省每年派[illegible]，自二十萬兩至二百餘萬兩不等。(註二二) 此項派款，於各省實爲極重大之負擔。同時各省當局，稟於連年國恥，均奮謀生產、建設事業，卽所謂「新政」，又需款孔鉅。因此正常稅賦，不克度用，乃舉債補充之，此我國有債亦卽我國政府債之始也。當時債款所出或爲國民，或爲外商，已包括國內債及國外債也。光緒

三十二年直隸始發行公債，蓋最早之省公債也。

北京政府時代，內亂頻仍，中央、地方，競相舉債，尤以民六而後為甚（六年以前袁世凱主政，行政尚能穩定一時）。賈士毅先生據凌植支先生所著省債於民國債財政史作北京政府時代各省內債、外債二表，統計各省內債達七千餘萬元；外債達日金二二、二四〇、〇〇〇圓，規銀五、六二〇、〇〇〇兩，英金五十萬鎊及銀圓四十五萬圓，而短期借款無與焉。其用途主要為二：一為抵充軍費，一為償還舊債，皆非合理用途也。各省舉債，始漸加管理。其管理約有三端：即(一)限制外債，(二)規定用途，(三)債之成立須經中央備案或核准。十七年十二月十一日國民政府通令各省，以限制舉外債為題，文曰：「借用外資，易滋流弊。民元以來，北方軍閥，每多省自為政，濫舉外債，供其吞沒者有之。此弊若不革除，不獨增加人民之負擔，抑且妨礙主權之統一。自今以往，各地方政府，絕對不得有關於政治之種種借款；其為發展各種事業之實業借款，必須呈請國民政府核准始得簽約，否則絕對不予承認。特此通令知之。」此為國民政府對於地方舉借外債第一次之取締。惟二十三年六月行政院復申前令，則實行效果，似未澈底也。（註二三）二十六年抗戰以後，地方借用外資，蓋未嘗聞也（舉世戰亂，地方政府舉外債殆亦不可能矣）。十八年六月二十六日，中國國民黨中央執行委員會政治會議通過公債法原則，二十五年五月行政院訓令「嗣後各級政府發行公債、庫券，均應依照公債法原則之規定」，故法律雖未成立，原則已具效力。該原則第三條規定公債以不得充經常政費為原則，此消極的對於公債用途之限制。第四條復規定政府一切債均須以左列四項用途為限：

(一)充實生產事業上資產的投資，但以具有償付債務能力而不增加國庫負擔之生產事業為限（如築鐵路，興水利及開發富源等皆是，惟富有冒險性質之事業不在此例）；

(二)充國家重要設備之創辦用費，但以對於國家人民有長久利益之事業為限（如大規模之國防設備、教育設備、衛生設備等類，雖無經濟收入而對於國家、人民確有永久利益者屬之）；

(三)充非常緊急需要（如對外戰爭及重大天災，特別事變等類皆屬之）；

（四）充整理債務之用，但能以減輕負擔爲限。

雖用途正當，而數目過大之債，亦不得舉行：「各級政府所募公債總額最高限度以不致紊亂財政、因而妨礙其他政務進行之常態及能使公債本息均得按期償還爲準」（第八條）。省債之核准，國民政府特爲重視。十七年七月初旬全國財政會議通過發行公債及訂借款限制辦法，經國民政府備案後同年九月由財政部咨行各省遵照。該辦法第五條規定：「關於、省市公債，由省、市政府將詳細用途指定確實基金分別函轉財政部核明，認爲正當，加具按語，提呈國民政府議決辦理；如財政部認爲不正當，得駁覆之。」借款亦然。但「省、市庫借款在五十萬元以下者，不受本案之限制，第償還期限至多不得過一年」（第十條）。此爲省自由舉債之範圍也。財政部監督地方財政條例（十八年一月行政院備案）第五條規定：「省地方收、支及特別市收、支遇有新設稅目暨增加支出或募集公債時，均應由財政部核准施行之。……」國民政府監督地方財政暫行法（同年四月八日公佈）第四條第一項規定：「省及特別市地方遇有新設稅目、增高稅率或募集公債時均應呈報國民政府行政院交財政部審核簽註意見，呈請國民政府行政院送交立法院議決再由國民政府行政院分別令行。……」此二規定均係就公債而設，並無數額大小之別，一槪依照辦理。二十一年十二月十三日該法修正，修正後同條規定如下：「各省及直隸於行政院之市遇有變更稅目、增加稅率或募集公債時應依法由省、市政府擬具計劃，咨由財政部審核簽註呈由行政院核轉立法院議決，呈請國民政府令行」，程序略異，精神實無改變。二十年五月公債法原則施行，其第七條規定：「省政府非經中央核准，不得募集一百萬元以上之公債」，則公債數額一百萬元以內者無須中央核准。其實非然。此項規定中所謂核准，仍指暫行法所規定之程序而言，即立法核准是也。行政核准實依然存在，蓋行政院及財政部依其職權，若地方公債不送請核准，可予撤銷也（見後中央監督）。立法程序完成後，例由國民政府公佈一「公債條例」，行政程序完成後則由省政府公佈其條例。有時一百萬元以上之公債，先由省政府發行，再請立法院及國民政府分別作形式上之追認議決及備案，此由中央實力不足控制地方之故也。今後國家管理省債之動向，可於財政收支系統法觀之。該法第四十二條規定：

各級政府非依法律之規定，並經其立法機關之議決，不得發行公債，或爲一年以上之長期賒欠。

省、市、縣政府對外資之借賒應先經中央政府之許可。

省、市、縣之立法機關得制定單行規則限制其行政機關之借債及賒欠。

「其立法機關尚未成立者應先經上級政府之核准」（同法施行條例第十七條）。除國外債須中央核准外，國內債可由各級政府自由設立，只須同級立法機關之許可並依照法律規定之程序，蓋各國政府舉債之通例也。

上述各種限制，主要以公債爲對象，借款之限制甚少，良以借款多有擔保或憑政府威力辦理，發生問題較少。公債管理複雜，影響政治經濟均復不小，每演成嚴重財政問題也。各省均設有省銀行，自可自由向省銀行借款。除地方銀行外，各省又可向國家銀行借款。惟向國家銀行借款，只可用爲辦理生產及建設事業，向本省地方銀行借款，除亦辦理生產及建設事業外，並充一般政費之用。各省省政府對於各該省地方銀行，幾無有不借款充政費之用者，並帶有強迫性質；惟此類借款，向不公開。省政府公開之借款專爲辦理生產及建設事業用者。例如甘肅省政府主辦之甘肅水利林牧公司（三十年八月一日成立），其辦理整治舊渠水利工程全部費用均係借自中國農民銀行（見許敦楷，「甘肅水利林牧公司概況」，旅行雜誌第十八卷第一期，三十三年一月出版）。其他各省辦理各項經濟事業，無不向國家或地方銀行借貸。四行聯合總處核准之中、中、交、農四國家銀行地方財政放款二十九年度總達一九、九四〇、〇〇〇元，三十年度總達二、五六五、〇〇〇元（見國民政府統計月報第七十七號）。三十年十月至三十一年九月期內中央、中國、交通及中國農民四國家銀行放出協助各省建設事業貸款凡達一七、六八〇、〇〇〇元（三十二年七月國民政府年鑑第八十三頁）。三十二年七月「中國農民銀行爲配合鄂省本年度行政設施起見，與鄂省府洽定大型農田水利貸款五百萬元，生產貸款一千五百萬元，農村副業貸款六十萬元，土地金融貸款六百八十萬元，共計五千九百四十萬元。……」（三十二年中央社恩施七月二十五日電）。雲南富滇新銀行放出雲南省營事業貸款二十九年度凡六一、八二〇、〇〇〇元，三十年度凡五八、一七〇、〇〇〇元（見郭榮生：「抗戰中之雲南富滇新銀行」，經濟彙報第八卷第五期），二十九年度

至三十一年度湖北省銀行協助公營事業貸款凡四三、四〇〇、〇〇〇元（國民政府年鑑）。抗戰以後，國民政府並獎勵國家及地方銀行辦理農工業放款，其對象不分政府、人民。關於農業借款，國民政府尤其提倡。「財政部與四聯總處督飭中央信託局暨中國、交通、中國農民三銀行與各省政府洽訂合約，承辦農業貸款，並由四聯總處於每年度開始時訂定每年度農貸辦法綱要暨各種農貸準則，俾有遵循。三十年度內四行辦理農貸，在後方注重食糧之增加及墾殖、水利、農村手工業等事業，在前方注重食糧生產之自給並協助有關機關辦理農產品產銷事務，在收復戰區內注重農業生產之復興事業。新定貸款種類為農業生產、農田水利、貧農耕犢、耕地、農村副業、農業推廣、農業供銷、農村運輸工具、農村消費合作、農村公用合作等九項。迨三十一年度開始，適值太平洋戰事爆發，為適應新局勢，經規定四行、局辦理農貸應依照『緊縮放款』與『直接增加農業生產』二原則為最合理之運用，並與農業行政農業技術等機關密切配合進行。貸款種類，定為農業生產、農田水利、農業推廣、農村副業、農產運銷等五項。嗣為實現中、中、交、農四行專業化，經於三十一年九月起，將農貸事宜移中國農民銀行辦理，俾得專力從事以期更有改進。茲將四行局三十年十二月底及三十一年八月底農貸結餘數額附列簡表，以備參考」（國民政府年鑑頁八三——八四）

四行、局農貸結餘數額表

行局名＼時間	三十年十二月底	三十一年八月底
中央信託局	二六、八五三、一八五・〇〇	二五、九四九、〇四二・六〇
中國銀行	一八一、八三〇、〇〇〇・〇〇	二三〇、五八四、〇〇〇・〇〇
交通銀行	三六、二三九、二〇三・五五	一四、六三八、五四六・〇八
中國農民銀行	二二〇、三七九、九六七・〇〇	二八三、八一六、二六九・〇〇
合計	四六五、三〇二、三五五・五五	五五四、九八七、八五六・二八

三十一年六月底四行、局農貸總數爲五六七、八三二、〇〇〇元，分類如左：

名稱	數額	百分率
農業生產	四一四、六六八、〇〇〇元	之七三
農田水利	七一、三三七、〇〇〇元	一二・六
農業推廣	九、三六七、〇〇〇元	一・六
農業運銷	四二、六二二、〇〇〇元	七・五
土地	四七七、〇〇〇元	〇・一
戰區	二四、〇七一、〇〇〇元	四・三
墾區	四、三三〇、〇〇〇元	〇・八
其他	九五八、〇〇〇元	〇・二

其分配於各省如下：

省別	數額（國幣一千元）	百分率
川	一九二、四二四	三三・九
康	八、七四八	一・五
黔	一八、八七九	三・三
滇	三六、五五二	六・四
桂	六一、〇二九	一〇・八

粵	七、八二八	一·四
湘	五一、八〇六	九·一
鄂	一一、四三〇	二·〇
贛	二五、二四八	四·四
皖	一八、二一八	三·二
蘇	二、一〇二	〇·四
浙	二二、二六一	三·九
閩	三、八七三	一·〇
豫	一〇、六八七	[illegible]·九
冀	一、四一四	〇·三
魯	三、二二六	〇·六
陝	四二、〇九九	七·四
甘	四一、二八一	七·三
寧	三、七〇六	〇·七
綏	一、三六二	〇·二
晉	一、〇〇一	〇·二
其他	六六四	〇·一

（俱見四聯總處報告）。

近年來中央配合財政統一，指揮國家銀行辦理對於省營事業（農業及工業）之放款或與各省省政府合辦各項農、工事業，表面協助地方行政，實即加強地方行政之控制也。

省政府各種借款，尤以農業借款，非以用於省公務爲限，所屬市、縣皆可以分配；蓋國人心理只以市、縣政府爲省政府指揮命令之下屬機關，不以市、縣政府爲省政府監督下之另級地方政府也。此不可不加注意。

銀行之外，中央政府機關亦可借款與省政府，例如管理全國茶出口貿易辦法大綱（二十八年五月五日財政部修正公佈）第七項規定：「各省對製茶廠及合作社需要資本時得向貿易委員會訂立貸款合約，貿易委員會至多負擔十分之八，省方至少應擔負十分之二」是。

（3）省公債

公債性質已變態爲半通貨，較之借款純屬債務者不同，而其管理，亦復繁細，特補述其大概。

（一）省公債之成立——舉借公債屬財政，其發動當在財政廳。自省政府組織法列舉各廳職掌以來，關於省公債事項素列入財政廳職掌，故省公債省計劃及草案，必須由財政廳訂擬。又發行公債，爲重大之財政事項，必須經省政府委員會之議決。草案經省政府議決後，如公債數額不滿一百萬元，即由省政府制成條例，公佈施行，是爲成立。其數額在一百萬元以上者，由省政府制成條例草案，作初步之公債設定。再依法將條例草案咨送財政部審核後由財政部呈行政院提交立法院審議。依行政院組織法，提送立法院之前尚須經行政院會議議決，但此種議決實際上爲一形式，無不通過也。立法院審議通過，條例即告成立，呈由國民政府公佈施行。行政院爲省公債之核准尚須送請中國國民黨中央執行委員會政治委員會審查，因該會職權上可加審查也（抗戰後該會職權由國防最高委員會代行），此黨與政府間之關係固非正式法律問題也。國民政府時代各省成立之公債，可見附表，其中有不依法定程序者，皆例外也（公債法原則實施以前省公債核准之程序見前）。

國民政府歷年核准各省公債表

年別	省別	名稱	成立日期	發行額（單位國幣圓）	用途	附註
十六年	湖北	整理金融公債	三月十三日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	整理金融、收回舊票、清理新債	
	福建	地方善後公債	十月二十五日	三、〇〇〇、〇〇〇	地方善後並整理金庫券	國民政府備案
十七年	浙江	償還舊欠公債	三月九四日	六、〇〇〇、〇〇〇	償還舊欠	財政部核准
		公路債券	九月二十七日	二、五〇〇、〇〇〇	建築公路	財政部核准
十八年	遼寧	整理金融公債	十月十五日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	整理奉票	
	山西	賑災短期公債	十月二十二日	三、〇〇〇、〇〇〇	賑濟旱災	
	浙江	建設公債	十月二十二日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	興築杭江鐵路、杭徽公路、擴充電氣事業修治錢江水利	
十九年	浙江	杭州市自來水公債	五月二十八日	二、五〇〇、〇〇〇	建設杭州市自來水廠	
		賑災公債	六月九日	一、〇〇〇、〇〇〇		
	江蘇	建設公債	八月四日	七、〇〇〇、〇〇〇	建設公路省會及長途電話、改良港埠	
二十年	湖北	善後公債	二月九日	三、〇〇〇、〇〇〇	辦理善後	
	廣東	整理金融公債	四月二十五日	一五、〇〇〇、〇〇〇（毫洋）		十九年八月發行、二十年四月十八日立法院追認、同月二十五日國府令准
	浙江	清理舊欠公債	六月二十九日	八、〇〇〇、〇〇〇		
	四川	善後公債	七月二十五日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	辦理四川善後	
	河南	善後公債	八月八日	三、〇〇〇、〇〇〇		
	江蘇	運河工程短期公債	十月二十三日	五、〇〇〇、〇〇〇	修築運河堤	

年份	省別	公債名稱	發行日期	金額	用途	備考
二十一年	安徽	建設公路短期公債	一月十五日	一、〇〇〇、〇〇〇		
	浙江	金庫券	七月一日	六、〇〇〇、〇〇〇	調濟省金庫	二十二年九月十五日立法院追認同月二十七日國府令准
	江蘇及浙江	絲業短期公債	九月十五日	三、〇〇〇、〇〇〇		
	湖北	善後公債	十月一日	三、〇〇〇、〇〇〇	辦理綏靖善後	
		續發善後公債		一、五〇〇、〇〇〇		二十四年九月二十四日立法院追認同年十月八日國府令准
二十二年	湖南	湖南省公債	七月三日	五、〇〇〇、〇〇〇	綏靖地方	
		建設公債	十二月十九日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	修築公路並清償銀行舊欠	
二十三年	湖北	整理金融公債	三月二日	四、〇〇〇、〇〇〇	整理十五年前舊欠及贖回生成里房產	
	江蘇	水利建設公債	十月一日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	興治水利舉辦公債	十一月二十日立法院追認
	浙江	地方公債	十月四日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	發展生產事業整理債務	十一月九日立法院追認
二十四年	湖南	建設公債	三月十九日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	築路及清償銀行舊欠	
	福建	地方建設公債	七月二十六日	三、〇〇〇、〇〇〇	設立省銀行整理紙幣辦理交通、墾林、水利、護疏、清丈	
	廣東	建設公債	七月二十九日	五、〇〇〇、〇〇〇	辦理蔗糖、蘇打、硫酸、紡織、造紙、飲料、水電各項事業	
	安徽	公路公債	九月二十一日	、八〇〇、〇〇〇		行政院核准
	浙江	整理債務公債	六月十三日	六〇、〇〇〇、〇〇〇		
	四川	建設及換舊債公債	八月三十一日	三〇、〇〇〇、〇〇〇	(1)辦理交通及生產建設事業(2)換償舊債	公債三分之二供(1)三分之一供(2)

年份	省別	公債名稱	日期	數額	用途	核准
二十五年	江西	整理土地公債	九月二十八日	三、〇〇〇、〇〇〇		
	福建	省會自來水公債	十二月十五日	九〇〇、〇〇〇	改善公共衛生建設自來水工程	行政院核准
	山西	省公債	十二月二十一日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	償還銀行墊款	
二十六年	四川	振災公債	六月十九日	六、〇〇〇、〇〇〇	辦理移墾水利等項工振	
	福建	公路公債	七月八日	九〇〇、〇〇〇	擴展公路	
	湖北	建設公債	九月一十九日	五、〇〇〇、〇〇〇	繼續築公路、整理內河航業、撥繳銀行股本、辦理武昌市政、及非常時期建設	
	山東	整理土地公債	十一月六日	二、五〇〇、〇〇〇	辦理土地陳報並試辦地籍測量	
	安徽	完成公路建設公債	十一月八日	二、〇〇〇、〇〇〇		
	廣西	整理金融公債	十二月一日	一七、〇〇〇、〇〇〇	整理金融充實桂鈔準備	
	江西	建設公債	十二月二十日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	發展生產建設事業	
二十七年	廣東	國防公債	三月一日	一五、〇〇〇、〇〇〇	鞏固廣東省國防	
	福建	短期庫券	五月十六日	九〇〇、〇〇〇	調整非常時期財政	國防最高會議核准
		充實金庫短期庫券	七月四日	四八〇、〇〇〇	調整非常時期財政充實金庫	國民政府備案
		五釐公債	七月七日	九八〇、〇〇〇	籌辦緊急措施	行政院核准
		建設公債	七月二十五日	八、〇〇〇、〇〇〇	籌辦緊要設施及建設事業	
	湖南	建設公債	七月一日	一八、〇〇〇、〇〇〇	籌辦建設事業、充實金融機構應付緊急需要	
	河南	六釐公債	七月二十一日	五、〇〇〇、〇〇〇	供應緊急需要、發展農村經濟	

年份	省別	公債名稱	發行日期	數額	用途	備考
	甘肅	建設公債	七月二十一日	二、〇〇〇、〇〇〇	辦理建設事業	
	浙江	六釐公債	七月二十六日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	戰時特種用費調整社會經濟	
	陝西	建設公債	十月二十八日	八、〇〇〇、〇〇〇	調整金融增進生產、救濟農村與辦軍需事業	
二十八年	福建	土地陳報短期債券	一月六日	三六〇、〇〇〇	整理土地、推行陳報	國民政府備案
		充實金庫短期庫券	三月十四日	四八〇、〇〇〇	充實省庫便利戰時財政調度	國民政府備案
		金融短期債券	三月十四日	四八〇、〇〇〇	調劑戰時金融	國民政府備案
		短期庫券	六月二十四日	九〇〇、〇〇〇	調整戰時財政金融	國民政府備案
		第二期充實金庫短期債券	九月二十一日	四八〇、〇〇〇	補充金庫便利戰時財政調度	國民政府備案
	廣東	短期公債	二月十日	四、八〇〇、〇〇〇	均衡戰時省金庫收支	
	江蘇	整理地方財政公債	四月十五日	八、〇〇〇、〇〇〇	整理地方財政調整農村金融	
	廣西	六釐公債	五月二十七日	八、〇〇〇、〇〇〇	調整省庫收支	
	湖北	金融公債	八月一日	八、〇〇〇、〇〇〇	辦理農民貸款撥繳湘鄂糧食管理處基金	
	四川	建設公債	八月三十一日	七、五〇〇、〇〇〇	辦理交通及生產事業	
二十九年	江蘇	整理地方財政公債	三月一日	一〇、〇〇〇、〇〇〇	整理地方財政調整農村金融	
	福建	生產公債	三月四日	二〇、〇〇〇、〇〇〇	辦理生產及建設事業	
	西康	地方金融公債	四月二十九日	五、〇〇〇、〇〇〇	充實省銀行資本活潑地方金融	
	廣東	六釐公債	六月二十九日	一五、〇〇〇、〇〇〇	充實省庫調劑金融	

三十年	四川	興業公債	九月五日	四〇、〇〇〇、〇〇〇	興辦建設事業，整理土地
		建設公債	十一月十五日	七、五〇〇、〇〇〇	辦理交通生產及建設事業
		整理債務公債	十二月三十一日	三五、〇〇〇、〇〇〇	
	安徽	金融公債	九月五日	八、〇〇〇、〇〇〇	充實地方銀行基金、調劑農村經濟、謀經濟之發展
	甘肅	建設公債	二月十日	八、〇〇〇、〇〇〇	加強金融組織、發展生產事業
		水利農貸公債	九月一日	一五、〇〇〇、〇〇〇	籌辦水利農貸事業
	江西	建設公債	九月一日	一五、〇〇〇、〇〇〇	發展建設事業
	四川	整理債務公債	十一月一日	三五、〇〇〇、〇〇〇	整理二十七年五月三十一日以前之債務

各省歷年公債發行額表（單位國幣一千元）

（此表乃據著者查獲者所列，有錯誤及遺漏可能）。

省別	二十年	二十一年	二十二年	二十三年	二十四年	二十五年	二十六年	二十七年	二十八年	二十九年	三十年
江蘇	3,189	2,361	—	20,000	—	2,000	—	—	—	10,000	—
浙江	8,000	7,500	—	20,000	2,000	30,000	—	10,000	—	8,000	—
安徽	331	500	750	—	800	—	2,000	—	—	—	—
江西	400	—	—	—	—	3,000	—	20,000	—	—	1,600

廣西	廣東	福建	甘肅	陝西	河南	山西	山東	西康	四川	湖南	湖北
—	8,738	8,500	—	—	—	—	—	—	—	—	3,000
—	11,000	131	—	—	—	2,000	—	—	—	—	4,500
2,030	7,000	—	—	—	—	—	—	—	—	3,000	—
—	2,000	003	—	—	—	4,000	—	—	—	—	4,000
2,000	15,500	9,900	—	—	—	—	—	—	131,500	10,000	6,000
—	—	—	—	—	—	—	—	—	30,000	—	—
—	—	—	—	18,600	5,000	10,000	500	—	6,000	—	5,000
—	15,000	11,580	2,000	8,000	—	—	2,000	—	—	8,000	—
3,000	4,800	5,300	—	—	—	—	—	—	7,500	—	8,000
—	15,000	20,000	—	—	—	—	—	5,000	47,500	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	35,000	—	—

（國民政府統計月報第六十七及六十八號合刊）

（二）省公債管理——公債成立後繼之爲管理。管理之第一項工作厥爲發行債劵並出銷。債劵票面價値大小不等，例如二十八年廣西省六釐公債分十元、百元、千元、萬元四種，皆無記名式。債劵發行後即交省銀行兌取債款，再由銀行銷諸市場。此種派銷，皆屬強迫或半強迫，蓋省銀行由省政府管轄也。其他公、私銀行省政府所能支配者自亦可派銷。債款取得後即配撥於指定用途。公債法原則第五條規定：「凡經指定用途之公債收入不得移作別用途」債款配用後隨即籌集基金，以資還本付息。發行公債及訂借款項限制辦法第五條規定公債必須有確定基金。各公債條例皆有公債基金或擔保條款，擔保亦即基金之來源也。例如二十三年九月江西省整理土地公債以全省土地登記證圖費收入及因整理土地增收之田賦爲基金；二十八年五月廣西省六厘公債以該省營業稅收入爲基金；二十八年八月四川省建設公債以田賦爲基金；二十九年三月福建省生產建設公債以田賦爲第一擔保，省營業盈利爲第二擔保；二十九年四月西康省地方金融公債以田賦及營業稅收入爲基金；三十年二月甘肅省建設公債以田賦收入爲第一擔保，本公司所辦各項生產事業盈餘爲第二擔保等等，皆明白規定於各該條例之中。基金來源必須配合公債用途（見前第一節），方爲合理之公債也。公債基金應組織委員會負責保管（原辦法第八條），此項委員會之組織亦有規定於公債條例之中者。省公債基金保管委員會，例由省政府（債務人），省銀行界及商界（債權人）、審計部、財政部（中央監督機關）四方人選組成：如二十八年五月廣西省六釐公債基金保管委員會由財政部、審計部、廣西省政府及廣西省政府財政廳各派代表一人，另由關係銀行推選代表一人組織之；二十九年四月西康省地方金融公債基金保管委員會由財政部、審計部、西康省政府、西康省政府財政廳、西康省銀行及銀錢業商會各推派代表一人組織之等是。惟初期省公債基金保管委員會無財政部參加，如二十年浙江省清理舊欠公債基金保管委員會由浙江省政府，審計機關，銀行公會，錢業公會及商會代表各一人組織之，二十一年湖北省善後基金保管委員會由省政府財政廳民政廳審計機關，漢口市政府。漢口、武昌、漢陽三商會，漢口銀行公會，漢口錢業公會代表各一人組織之。公債法原則第九條規定：「公債

收支均須編入預算，決算並應由募集機關與監察院每年會同報告一次並公佈之」。監察院自不能與省政府會同報告，當由審計部代爲也。依預算法及決算法之規定，公債基金尙須另立預算及決算，附入總預算書之中。發行公債及訂借款項限制辦法第九條規定：「各省、市收入債款及撥付基金及還本付息數應按月報告財政部查核」。公債爲省預算中收入或支出之一部，一般關於財政收支之規定亦均通用也（見第七章中央監督）。公債之稽核必要得由債權者推舉代表申請參加（公債法原則第十條後段）。又公債基金，不得流用（預算法第五十五條及其施行細則第五十一條）。

公債之償還，亦爲管理中之要項。我國中央及各省公債還本付息均用分期抽籤法。初期省債之年利息有達八釐或一分者，近年省公債利息，幾悉爲六釐，間有五釐者。公債抽籤期限多爲半年，間亦有一年者。半年期者多以每年六月底及十二月底爲限，亦有以一月底及七月底，四月底及十月底，或三月底及九月底爲限者。然短期公債常以一個月爲期，以每月月終爲限。每期屆至由省政府抽定本期應行償付之債票號數，公告債權人至指定代理銀行按票面價值兌領本息。分還償還表照例附於公債條例之末，每期應付款均由表規定。附二十八年湖北省金融公債還本付息表，以資參證，其他皆同一形式。

民國二十八年湖北省金融公債還本付息表

年	月	日	現付數	次數	還本數	期數	付息數	本息共數
二八	一二	三一	八、〇〇〇、〇〇〇			一	二四〇、〇〇〇	二四〇、〇〇〇
二九	六	三〇	八、〇〇〇、〇〇〇			二	二四〇、〇〇〇	二四〇、〇〇〇
二九	一二	三一	八、〇〇〇、〇〇〇	一	一六〇、〇〇〇	三	二四〇、〇〇〇	四〇〇、〇〇〇
三〇	六	三〇	七、八四〇、〇〇〇	二	一六〇、〇〇〇	四	二三五、二〇〇	三九五、二〇〇
三〇	一二	三一	七、六八〇、〇〇〇	三	一六〇、〇〇〇	五	二三〇、四〇〇	三九〇、四〇〇

三一	六	三〇	七、五二〇、〇〇〇	四	三二〇、〇〇〇	六	三二五、六〇〇	五四五、六〇〇
三一	一二	三一	七、二〇〇、〇〇〇	五	三二〇、〇〇〇	七	二一六、〇〇〇	五三六、〇〇〇
三二	六	三〇	六、八八〇、〇〇〇	六	三二〇、〇〇〇	八	二〇六、四〇〇	五二六、四〇〇
三二	一二	三一	六、五六〇、〇〇〇	七	三二〇、〇〇〇	九	一九六、八〇〇	五一六、八〇〇
三三	六	三〇	六、二四〇、〇〇〇	八	三二〇、〇〇〇	一〇	一七八、二〇〇	五〇七、二〇〇
三三	一二	三一	五、九二〇、〇〇〇	九	三二〇、〇〇〇	一一	一七七、六〇〇	四九七、六〇〇
三四	六	三〇	五、六〇〇、〇〇〇	一〇	三二〇、〇〇〇	一二	一六八、〇〇〇	四八八、〇〇〇
三四	一二	三一	五、二八〇、〇〇〇	一一	三二〇、〇〇〇	一三	一五八、四〇〇	四七八、四〇〇
三五	六	三〇	四、九六〇、〇〇〇	一二	四〇〇、〇〇〇	一四	一四八、八〇〇	四五八、八〇〇
三五	一二	三一	四、五六〇、〇〇〇	一三	四〇〇、〇〇〇	一五	一三六、八〇〇	五三六、八〇〇
三六	六	三〇	四、一六〇、〇〇〇	一四	四〇〇、〇〇〇	一六	一二四、八〇〇	五二四、八〇〇
三六	一二	三一	三、七六〇、〇〇〇	一五	四〇〇、〇〇〇	一七	一一二、八〇〇	五一二、八〇〇
三七	六	三〇	三、三六〇、〇〇〇	一六	四八〇、〇〇〇	一八	一〇〇、八〇〇	五二〇、八〇〇
三七	一二	三一	二、八八〇、〇〇〇	一七	四八〇、〇〇〇	一九	八六、四〇〇	五六六、四〇〇
三八	六	三〇	二、四〇〇、〇〇〇	七八	四八〇、〇〇〇	二〇	七二、〇〇〇	五五二、〇〇〇
三八	一二	三一	一、九二〇、〇〇〇	一九	四八〇、〇〇〇	二一	五七、六〇〇	五三七、六〇〇
三九	六	三〇	一、四四〇、〇〇〇	二〇	四八〇、〇〇〇	二二	四四、二〇〇	五二三、二〇〇
三九	一二	三一	九六〇、〇〇〇	二一	四八〇、〇〇〇	二三	二八、八〇〇	五〇八、八〇〇

四〇	六	三〇	四八〇、〇〇〇	二二	四八〇、〇〇〇	二四	一四、四〇〇	四九四、四〇〇
							三、六四八、〇〇〇	一一、六四八、〇〇〇

三十年財政收支系統改訂後，行政院卽於是年十二月六日通令各省省政府不得再發行公債，其原發公債由財政部接收。（註二四）「自三十年十月起於該部內設置整理省公債委員會，辦理各省公債之接收與整理。……截至三十一年八月止，已由該會辦理接收者計有粵、桂、湘、鄂、皖、贛、浙、陝、甘、晉、豫、川、康等十四省公債三十八種，債額達四億一千七百七十四萬元，其中用爲抵押品或未售出之餘額債票，仍令各省繳送國庫，而實際發行者共爲二億零四百八十一萬餘元，除歷年已中籤還本者外，截至三十一年底止，核計共負債額一億七千三百六十七萬餘元。此項債票已由財部發行民國三十二年整理省債公債一億七千五百萬元，以便分別換償」（三十三年一月九日中央社重慶電訊）。三十二年六月二日國民政府公佈民國三十二年整理省債公債條例，定是年七月一日發行。該公債分爲四類，分別償淸各省公債，每年年終抽籤還本一次。

第一類

數額：國幣五千二百九十萬元

償還期限：九年

換償債券

(1)二十五年浙江省整理公債第一類及第二類債票

(2)二十四年湖南建設公債

(3)二十三年湖北省整理金融公債

(4)二十四年湖北省建設公債

(5)二十六年湖北省建設公債

(6)二十八年湖北省金融公債
(7)二十八年廣西省六釐公債
(8)二十四年福建省地方建設公債
(9)二十五年四川省建設及換償舊債公債

第二類

數額：國幣六千六百七十萬元

償還期限：十九年

償還債券

(1)二十五年浙江省整理公債第三類及第四類債票
(2)二十六年安徽省完成公路公債
(3)二十九年安徽省金融公債
(4)二十七年湖南省建設公債
(5)二十年福建省建設公債
(6)二十七年福建省五釐公債
(7)二十六年四川省振災公債
(8)三十年四川省整理債務公債
(9)二十九年西康地方金融公債

第三類

數額：國幣四千一百萬元

償還期限：二十九年

換償債劵

(1)二十二年湖南省公債

(2)二十九年福建省生產建設公債

(3)二十七年甘肅省建設公債

(4)三十年甘肅省建設公債

(5)三十年甘肅省水利農鑛公債

第四類

數額：國幣一千四百四十萬元

償還期限：三十九年

換償債劵：二十七年廣東省國防公債

三十三年五月十一日行政院會議復通過民國三十二年項理省債公債換償各省債劵辦法七項，照錄如左：

(一)民國三十二年整理省債公債換償舊有各省債劵依本辦法之規定。

(二)換償事務，由財政部委託中央銀行代辦，並由財政部及各省財政廳負協助及指定舊債之責。

前項換償日期，由財政部規定，飭各省財政廳分別公告。

(三)所有應換之舊有債劵，重慶不分省份，其他各省中央銀行指定之分行，專換發各該本省舊有債劵。除已中籤抽出餘存及其他指定號碼之債劵不得換償外，均按同類債劵劵面現足本金數額依換償舊債名稱一覽表所列之應換票別，以同類劵額之整理省債公債票，每類均以百元票爲最低額，其應換之舊有各類債劵，如持票人所有同類債同現足本金數額合計不滿百元者，得按九八計算以現款湊足，換領整理省債公債百元票一張，如不願湊足者，由財政部發給換票證，另俟核辦，各省財政廳塡發之換票證，由財政部印發。

(四)舊有債劵，換發新劵時其應付債息票如有短缺，應以現款按面額十足補繳。

(五)舊有債劵之僅發預約劵者，按其現足本金數額申請換償時應先取得各該省財政廳證明其十足金額之文件。

(六)財政部備發之整理省債票，由財政部委託中央銀行保管，各省應配發數額，由中央銀行照財政部通知先分運各省指定之分行保管，以便隨時換發。

(七)自開始換償公佈之日起，限八個月內換償完竣，逾限不再換發。按末項開始換償之日期，經財政部公告為三十三年八月一日，此日起八個月後，各省舊有債劵將不復存在矣。

四 預算

預算者政府收、支之計劃也。各國預算率以一年為期，故預算亦即政府一年之收、支計劃也。政府支出，實為公務之數字表示，支出計劃即為公務計劃，預算包括支出計劃，亦即含有行政計劃矣。近代預算無不公佈，所以示收入取自人民，支出用於人民，而公務以益民為旨也，則又寓民主意義焉。我國歷代素重歲計，然現代預算制度則自清季始興。宣統三年籌備立憲，始有國家預算之編製，中央、地方，悉納其中。民國成立，海內初定，故元年不編預算。二年預算成立，其時中央與地方收支開始劃分，故二年以後中央與地方預算乃分別編製。四年地方預算中斷，五年又繼續。六年又停，八年各省又造預算，不久復又歛跡。十四年善後會議財政總長宣言稱：「各省區預算京兆、直隸、吉林、黑龍江、山東、河南、山西、江蘇、安徽、江西、湖北、甘肅 新疆、廣西、綏遠、察哈爾均已造送至十二年度；陝西、福建、浙江、熱河、奉天、湖南六省區造送至九、十、十一等年度不等；廣東、四川、雲南、貴州等省八年度編製預算照五年度原數開列，迄今尚未造送。」可知十二年以後各省即未編造預算。國民政府成立，財政部乃先後擬訂編製十六年度、十七年度預算例言及預算書式，呈請國民政府公佈，惟未實行。十八年二月十六日財政部公佈財務機關編製十八年度預算辦法，其弁言云：「……民國十七年會計年度時逾半稔，不但國家總預算事實上難於編製，即本部所轄財務機關亦

未能依時辦竣。……而十八年度預算已屆編製之期，財務預算，尤關重要，不能不先其所急，爲部分的規劃，先行試辦，一以期十八年度財務預算得較良之成績，一以憑我財務機關試辦之效果爲推行全國之基礎。……」由此觀之，十六、十七、十八三年度不但各省無預算，即中央亦無預算也。十八年十一月該部復擬具十九年度試辦預算章程，於十九年二月由國民政府公佈施行。二十年度國家及地方預算，仍依該章程辦理。(註二五)二十年四月主計處成立，旋即擬具預算章程，經中央執行委員會政治會議通過後於十一月二日由國民政府公佈施行(二十三年四月二日修正第三十四及第三十九條，同年八月二十日修正第四十二第四十三及第四十四條)。二十一年九月二十四日國民政府將預算法大事修正，次年元旦乃施行生效。但預算法表面上雖已施行，事實上則尙未也。二十七年及二十八年仍適用預算章程，(註二六)二十九年以後，每年度均有特別之變通辦法，(註二七)至乎今日預算法實難完全實施也。

預算以一年爲一期，其期間不必與曆年相同。預算起、訖之年，名曰財或會計年度政年度。各國財政年度之起、訖，或爲四月一日至三月三十一日，或爲七月一日至六月三十日，或同曆年，即一月一日至十二月三十一日。我國二年始編預算，以二年七月一日及三年六月三十一日爲起、訖日期。三年三月大總統公佈會計條例，十月二日又公佈會計法，均定七月一日至六月三十日爲財政年度。四年九月修正會計法，再改以曆年爲財政年度。六年一月三十一日，以衆議院咨稱財政年度起一月一日訖十二月末日與國會會期不相銜接，極應改正，大總統乃令仍以七月一日至六月三十日爲財政年度。國民政府成立後預算章程及初公佈之預算法均載明預算年度爲七月一日至六月三十日，至二十五年十一月二十六日國民政府准中國國民黨中央執行委員會政治委員會決議，又令財政年度改用曆年制。惟二十六年度及二十七年半年度預算，均起自七月一日，至二十八年一月一日始開始實行曆年制。財政年度，各級政府均適用之。(註二八)

六年財政部第九〇七號訓令公佈整理預算編製方法，其第一項云：「編製預算，應於年度末開始以前，提交國會議決，以便年度開始實行。現在會計年度，已暫定起七月一日訖次年末日爲一年度，國會開會日期，雖

未確定，大約總在四月，預算卽須於三月一日編成。近年各省造報歲入、歲出表册，多未能如期送部，遂至編成交議，已在年度開始之後，致誤實行時期。現擬定各省區歲入清册，每年限年前十二月三十日以前咨送到部；歲出清册，限一月三十日以前到部。如逾期限，各財政廳長有應得之處分」（該部呈大總統原文，業奉核准）。然省預算成立詳情，未克考徵。十八年一月財政部公佈監督地方財政條例第三條規定：「省地方財政……應於每年會計年度施行前依照法定程序編定預算，呈報國民政府行政院財政部審核之，財政部應卽簽註審核意見呈國民政府行政院送交立法院議決，再由國民政府分別令行。……」此兩規定，俱未獲實施。省預算程序之最早詳細規定，蓋爲預算章程。

預算章程凡分四章：曰總則，曰國家預算，曰地方預算，曰附則。地方預算，省、縣不分，實卽省預算而市、縣兼併其中也。製成之後卽稱某某省總預算書。地方預算之編製，可分三步驟：卽(一)編擬概算，(二)編擬預算案，(三)預算案立法。概算分爲三級：各機關所編本機關（包括附屬機關）歲入、歲出概算爲第一級概算；……省政府彙合第一級地方概算編成之(各)該省(市)總概算(均)爲第二級概算；國民政府主計處彙合第二級概算編成之總概算爲第三級概算（第八條）。第一級概算由省內各機關依照中央製定之表格塡具三份，於十一年三十日以前（二十八年度施行曆年制，改爲五月三十一日以前）送達省政府財政廳。財政廳審核後彙編概算案兩份，連同各第一級概算一份於一月十五日以前（二十八年度爲七月十五日以前）呈送省政府，省政府依據全年行政計劃及收、支平衡原則議定後於一月三十一日（二十八年度爲七月三十一日）以前發還財政廳編製第二級概算，限二月十五日以前（二十八年度另改）連同全年行政計劃繕具五份，以一份送行政院，以一份送財政部，以三份連同各第一級概算一份送主計處。行政院應卽召集各主管部會開審查會議，作成審查意見書，提出行政院會議通過於三月十五日（二十八年度改爲九月十五日）以前轉送主計處。主計處根據省政府財政廳及行政院送交各件編成最後總概算書，卽第三級概算。概算成立後於三月三十一日（二十八年度改爲九月三十日）（以前呈由國民政府轉送中央政治會議審核；政治會議核准後於四月三十日（二十八年度爲十月三十一日）以

[illegible]計處，主計處卽據以編成總預算算案。主計處應於五月十五日(二十八年度爲十一月十五日)以前呈請國民政府交行政院提出立法院核議。立法院應於六月十五日(二十八年度爲十二月十五日)以前通過，呈請國民政府公佈。公佈者爲總預算書，而預算程序卽告完成。二十九年度開始通用預算法，但每年度尚有變通辦法，實未澈底施行也。

(2)現行預算制度——預算法

預算之成立凡經三階：(一)概算，(二)擬定預算，(三)法定預算。概算之編製仍如預算章程用分級法，但次序適相反。預算法第七十一條第一項規定：

省政府概算及預算之機關單位分級如左：

第一級機關單位

省政府與其直轄機關及其所屬各級機關

各廳與其直轄機關及其所屬各級機關

第二級機關單位

省政府之直轄機關及其所轄各級機關

各廳之直轄機關及其所屬各級機關

省政府或各廳本機關

第三級以下各級機關單位依次遞推

省第一級機關單位之主管機關應於每年三月底以前擬編該機關單位下年度之歲入、歲出全部概算送該省主計機關，並另備一份送該省財政廳(預算法施行細則第十六條第一項)。省主計機關爲省政府會計處，其未設置者，由財政廳代理(細則第五十九條)。「省第一級機關單位之主管機關擬編該第一級機關單位概算如需以下各機關單位之各項概數爲參考應於前項期日酌定期限通令其所屬機關呈報，逾期不呈報及無須呈報者，均代爲

擬定概數，列如其概算」（細則第十六條第二項）。依此規定，第二級以下機關無編擬概算之必要，非奉命令則無義務也。「財政廳應於每年四月十日以前就該省第一級機關編送該廳之概算歲入部分及該廳主管之各種歲入擬編該省下年度歲入總概算送該省主計機關」（細則第十七條）。省主計機關應於每年四月二十日以前彙集該省第一級機關單位擬編之概算及財政廳擬編之歲入總概算編造該省下年度歲入、歲出總概算書，繕具四份呈送該省政府議定之。省政府應於每年五月以前將該省政府議定之下年度總概算書以三份送中央主計機關，以一份送財政部」（細則第十八條）。「財政部對於省總概算書如有意見應於每年五月十五日以前通知中央主計機關」（第十九條）。「中央主計機關應於五月底以前將各省總概算書審核完竣，檢同原概算書各二份連同審查意見書各二份轉送行政院」（第二十條）。行政院收到中央主計機關上項送件後，應即分別交送各主管部、會、署、局簽註意見，由行政院會議審定其計劃及概數，（註二九）並於六月十日以前將其審定之計劃及概數檢同原概算書及中央主計機關原審查意見各一份送交中央核定概算之最高機關，即中國國民黨執行委員會政治委員會。（註三〇）各第一級機關單位概算應列第一預備金，其數額相當於經常概算數百分之一至百分之二；省總概算應列第二預備金，其數額相當於總概算經常數百分之一至百分之三（細則第五十三條）。政治委員會（現其職權由國防最高委員會代行）核定省總概算書後應於七月十日以前發交中央主計機關於七月底以前轉交省主計機關（預算法第七十四條，細則第二十二及第二十三條）。省主計機關即應於十日內將各第一級機關單位概算核定各數分別通知各該單位之主管機關（細則第二十三條）。然後第一級及第二級各機關單位據以編造擬定單位預算，及擬定附屬單位預算，於八月底以前送回省主計機關（細則第二十五條）。省主計機關再於九月十五日以前編就擬定總預算書，繕具兩份呈送省政府決定後於十月十日以前送達中央主計機關，其屆期不送達者則由中央主計機關代爲編製（第二十六條）。若省總概算書因交通不便或其他原因致中央核定概算之最高機關逾期核定者中央主計機關得根據核定數代爲編製省擬定總預算，於預算成立後再由省政府分配細數（細則第二十七條）擬定預算無論由省或中央主計機關編擬均應於十月底以前連同中央核定概算意見由中央主計機關送立法

院審議，（註三一）立法院應從速議決呈請國民政府於十一月十五日以前公佈總預算書（預算法第七十六條細則第二十八條），即法定預算是也。

（3）預算變通辦法

前述預算法所定各項程序，自施行之初即有變通辦法。二十九年度預算，國民政府於二十八年六月二十二日公佈辦理二十九年度預算辦法以資辦理。三十年度預算，又以「預算法實施甫經一年，兼在抗戰期間，關於三十年度各級概算、預算編審事項，自難悉依法定程序進行」，由主計處參酌二十九年度辦法擬具編審三十年度預算變通辦法，經國防最高委員會核議後，由國民政府於二十九年三月十四日訓令公佈。三十一年至三十三年度均各有特殊辦法，三十三年六月國防最高委員會制定戰時國家總預算編審辦法，於戰事終止前每年度均可適用。惟三十一年度起各省預算悉併入國家預算之中，不復獨立存在矣（各省歲出預算的由國民政府分省公佈）。茲將上述各辦法照錄於後。

辦理民國二十九年度預算辦法

（乙）關於地方預算者

（一）各省、市總概算應於八月底以前送達主計處（三份）及財政部（一份）。

（二）主計處於九月二十日以前將各省、市概算審編完竣，連同審查意見送達行政院。

（三）行政院於十月十五日以前審定各省、市總概算，送達國防最高委員會。

（四）國防最高委員會於十月底以前核定各省、市總概算發回主計處，並同時通知行政院。

（五）主計處參照預算法施行細則第二十七條及第四十二條之規定，依據核定各省、市總概算數，代編各省、市擬定總預算，於十一月二十日以前提出立法院。

（六）立法院於十二月五日以前議決各省、市總預算呈請國民政府公佈。

（七）各省、市總概算經國防最高委員會核定後，為應非常時期之需要。得以命令准先執行（見後）。

（八）（略）

編審三十年度預算變通辦法

（乙）地方預算之編製

（一）省、市第一級主管機關依照省、市政府之施政計劃及事業計劃編製概算，於七月一日以前呈送省、市政府。

（二）省、市政府應於七月十五日以前核定各類概算交會計處彙編總概算。

（三）各省、市總概算應於七月底以前送達主計處（三份）及財政部（一份），財政部如有意見應於八月二十日以前通知主計處。

（四）主計處於八月底以前將各省、市總概算審編完竣送達行政院。

（五）行政院於九月十五日以前審定各省、市總概算送達國防最高委員會。

（六）國防最高委員會於十月十五日以前核定各省、市總預算發回主計處並同時通知行政院。

（七）主計處參照預算法施行細則第二十七條及第四十一條之規定得依據核定各省、市總概算數代編各省、市擬定總預算於十一月十五日以前提出立法院。

（八）立法院於十二月五日以前議決各省、市總預算呈請國民政府公佈。

（九）各省、市總概算經國防最高委員會核定後，為應非常時期之需要，得以命令准先執行。

（十）（略）

（十一）（略）

戰時國家總預算編審辦法

（一）戰時國家總預算之編審依本辦法辦理。

（二）中央設計局於六月底以前擬定下年度施政方針提請國防最高委員會於七月十五日以前核定，送由政

府發交各主管機關依據編製計劃及概算。

（三）各第二級主管機關（包括省及院轄市）依據核定施政方針及第一級主管機關之指示編具其所主管之計劃及概算於八月十五日以前，以二份送主計處，同時以二份送第一級主管機關，以二份送中央設計局並以歲入概算一份送達財政部。

前項所稱第二級主管之範圍以其實際管轄者爲限。

（四）各類支出應按第二級主管機關歲出經常門概算總額酌列百分之五之第一預備金。

（五）各機關公務員生活補助費應依當年七月份標準核計，列入各機關歲出臨時概算。

各機關公糧支出應依支給標準核計實物數量編列各機關歲出臨時概算。

（六）第一級主管機關應將其所屬各第二級機關（包括省及院轄市）單位之概算及計劃分類審定，隨時分送主計處及中央設計局，至遲以九月十日爲限。

第一級主管機關分類審定時應通知其第二級機關派員陳述意見。

（七）各機關及其主管範圍內本年應有之一切收入均應估計編入概算。

（八）財政部應將各機關所送歲入概算連同本部主管歲入概算編製歲入總概算於九月十日以前送達主計處及中央設計局。

（九）主計處將歲入總概算及各類歲出概算，彙核整理，編成國家總預算案於九月底以前呈請國民政府轉送國防最高委員會。

中央設計局應於九月底以前整理各類計劃連同審查意見呈報國防最高委員會。

（十）國防最高委員會以五院院長、中央執行委員會秘書長、國防最高委員會秘書長、參謀總長、國民政府主計長、財政部部長、中央設計局秘書長、財政專門委員會主任委員組織「總預算審議委員會」審議總預算案，並先付財政專門委員會審查。

財政專門委員會審查時，應會同中央設計局配合計劃一併審查，並通知主計處、行政院、財政部各派代表參加。

（十一）國防最高委員會於十月底以前核定總預算案及計劃案送國民政府，即由國民政府將預算案發交立法院審議，並附交計劃案。

（十二）立法院於十月底以前議決總預算呈請國民政府施行。

（十三）（略）

（十四）（略）

（十五）（略）

（十六）預算法之規定與本辦法不抵觸者仍適用之。

預算貴能依限製成，無論如何，一年度之預算必須於上年度末公佈。顧我國省預算，則鮮能依期完成，甚且有年度已過而預算尚未成立者。例如：

二十八年度預算公佈日期（應爲二十七年十二月十五日以前）

省別	公佈日期
河南	二十八年十二月十四日
寧夏	二十九年一月十一日
青海	二十九年一月三十日
陝西	二十九年五月二日
四川	二十九年七月十八日
湖北	二十九年九月二十日

二十九年度預算公佈日期（應爲二十八年十二月五日以前）

省別	公佈日期
青海	二十九年七月十八日
寧夏	二十九年十月十九日
河南	二十九年十月十九日
察哈爾	二十九年十一月十三日
廣西	三十年一月十六日
湖南	三十年三月十七日
四川	三十年四月十一日
福建	三十年四月二十九日
西康	三十年四月三十日
安徽	三十年十月四日
陝西	三十年九月八日
察哈爾	三十年十一月四日

三十年度預算公佈日期（應爲二十九年十二月五日以前）

省別	公佈日期
江蘇	三十年十二月二十日
寧夏	三十年十二月二十日

山東	三十一年一月九日
江西	三十一年一月九日
湖南	三十一年一月十日
貴州	三十一年一月十日
四川	三十一年三月四日
湖北	三十一年三月四日
山西	三十一年五月二十九日
河南	三十一年六月十日

尙有數省未曾公佈預算者。三十三年度川、康、鄂、贛、皖、蘇、冀、陝、甘、寧、察、湘等十二省歲出預算於一月十八日始經行政院通過概算，已超過預算成立之期一月半以上矣。由此觀之，我國省預算蓋始終未曾走上軌道也。

（4）預算之執行

預算爲政府每一年度之收入與支出計劃。但政府各項收入之經理，並非以年度爲期，皆無期限，亦不可有期限。各項收入之經收，均有法令規定，實不因預算之有無而變更。支出不然。支出必須以年度或其他特定期限爲基本，各項經費之支用，必須依預算爲指導。因此，預算之執行，主要爲經費支用問題。

關於預算之執行，有兩項最高原則。第一，政府支出必須依照預算：「各級政府不得於預算所定外動用公款，處分公有財物，或爲投資之行爲」（預算法第二條第二項）。第二，各項基金之經費不得互相流用（第五十五條及細則第五十一條）。依預算法第五條之規定，基金者，「謂已定用途而已發生或尙未發生之金錢及其他財產歲入」。基金凡分兩類：其供一般用途者，稱爲普通基金；其供特種用途者，稱爲特種基金。特種基金又

有下列各種：(一)供營業循環之用者爲營業基金，(二)依法定或約定之條件供公債還本付息之用者爲公債基金(見前)，(三)凡經用去仍須還原或經付出仍可收回而非用於營業者爲非營業循環基金，(四)依法、令、契約或遺囑之所定僅以孳息充指定用途者爲留本基金，(五)爲機關團體或私人之利益依所定條件管理或處分者爲信託基金，(六)其他特種基金各依用途定其名稱。

至於預算執行之程序，第一步爲編造分配預算。每一機關單位均「應按其法定預算之數額所入依來源別科目，經費依用途別科目，編造分配預算。關於各門之常時部分者應造按月分配預算，於預算公佈後半個月內爲之；關於各門之常時部分者，應按實施計劃編造按期分配預算，於計劃實施一個月前爲之」(預算法第四十八條)。各機關單位編造之分配預算均由第一級機關單位核定(第一級單位之分配預算自行決定)(第七十七條)。分配預算成立之後各機關卽依照實行收、支。原則上分配預算不得變更，各科目亦不得互相流用。但分配預算於年度中或計劃實施中有修改之必要時，或分配預算科目中有一科目不足而他科目有賸餘時，支用機關得呈請第一級機關單位核准後修正或流用之(第五十一及第七十七條)。又經費支出以不超過分配預算中數目限度爲原則，但確有不足之情形時支出機關經第一級機關單位核准後得支用第一預備金(第五十二條及細則第五十五條)。惟第一預備金之支用絕對不得超過其限度而再有不足之情形，否則一再不足，預算將無法執行也。

政府各級機關爲支出者，但金錢保管應由公庫擔任。我國公庫制度實行甚晚，二十七年六月九日始有公庫法之公佈，當時尙未施行。二十八年六月二十四日國民政府始以命令規定公庫法「除新疆、雲南、青海、寧夏等四省暫予展緩施行，及游擊區域或接近戰區地方事實上確有特殊障礙者准由公庫主管機關(依該法第二條第二項之規定省公庫主管機關爲財政廳)臨時酌予變通外，其餘均着自二十八年十月一日施行，……」但尙有數省經請求後特准展緩者。(註三二)依該法之規定，政府現金、票據證券及其他財物統須交公庫保管。「中央政府之公庫稱國庫，以財政部爲主管機關；省政府之公庫稱省庫，以財政廳爲主管機關；市政府之公庫稱市庫，縣政府之公庫稱縣庫，各以其財政局爲主管機關，不設財政局者，以各該市、縣政府爲主管機關」(第二條第

二項）。各省未設省庫之時，以財政廳兼辦公庫事務。國庫由中央銀行代理，省、市、縣庫均由各該庫主管機關指定地方銀行代理，無銀行者應由郵政機關代理（第三條）。「政府各機關關於現金、票據、證券之出納、保管、移轉、及財產之契據等保管事務切應由代理公庫之銀行或郵政機關辦理之，不得自由辦理」（第七條），但下列各種收入爲例外：（一）零星收入，（二）機關所在地距離代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者其收入，（三）在經徵地點隨征隨納經主管機關認爲應予便利者其收入，（四）機關無固定地點者其收入（第四條）。（註三三）政府現金、財物等由代理公庫之銀行保管者卽爲政府於該銀行之存款（第八條）。公庫存款應分三類：（一）收入總存款，（二）各普通經費存款，（三）各特種基金存款（第十條）。「政府一均收入「以現金、票據、證券繳納者均由代理公庫之銀行或郵政機關代收或由其派員於收入機關代收之，按科目別機關別分別報告收入機關及該管審計機關，並由代理公庫之銀行或郵政機關及收入機關分別遞報至公庫主管機關」（第十二條）。「一切經費應依據預算由收入總存款撥入普通經費存款或特種基金存款後始得支出」：但不依預算依緊急命令亦可「由收入總存款撥入普通經費存款支出之，仍應於支出後補行追加預算程序」（第十三條）。省政府發佈上項命令須經省政府委員會議決，並須電呈行政院核准，（註三四）方能生效。普通經費存款及特種經費存款之收付如左：

（一）普通經費存款　凡由收入總存款撥入普通經費存款應先由主計機關（按在省政府爲會計處，無會計處者爲財政廳）將各機關之核定分配預算通知公庫主管機關。公庫主管機關卽據以填具支付書。支付書分命令、通知及存款三聯，均應送交審計機關會簽。會簽後命令聯由公庫主管機關送發公庫，通知聯由其送致請領經費之機關，存根自行保留。「支用機關之主管機關對於各該支用機關之經費認爲有停撥、減撥或緩撥之必要時得於期前分別通知該管主計機關及公庫主管機關查照辦理」。支付書命令聯送達公庫後，公庫卽「照數由收入總存款撥入請領機關普通經費存款賬戶，並填發通知單送請領機關」。「領款機關收到公庫主管機關所送前項支付書通知聯應卽填具領款收據向代理公庫之銀行，或郵政機關具領」。「代理公庫之銀行或郵政機關收到領款

機關所送領款收據核與支付命令牘相符後照數撥付」。公庫撥付，以支票爲之。（公庫法第十四及第十五條，公庫法施行細則第二十三條及第二十六條）。

（二）特種經費存款　特種經費存款之支用與普通經費存款同；但法律、條約或設定基金之命令、契約或遺囑有特殊規定時從其規定（公庫法第十九條）。

預算之執行大概如此。今省預算雖已取消，但國家預算中各省部分之執行仍相同也。

（註一）印花稅法已於元年十月二十一日公佈，其施行細則亦於同年十二月一日公佈，故印花稅當時已爲現行稅。三年一月十一日大總統公佈所得稅條例，十年一月七日財政部公佈所得稅條例施行細則、所得稅分別先後徵收稅目、所得稅徵收規則及所得稅儲撥章程，四月即實行徵收該稅，惟仍委任各省辦理，只就官俸一項徵課，僅收一萬餘元，辦理一次後即告停頓。

（註二）各省之內地稅、煤油稅及進口捲菸稅併入海關，由中央徵收。此外常關稅、印花稅、麥粉稅及內地製造之捲菸稅等由中央派員赴各省徵收。

（註三）各年度中央收支報告表，稅款或稅項收入中十七年列「各省收解稅額」一四、五四三、八一九元；十八年列「各省收解稅款」一一、二八四、七八二元；十九年列「各省及特派員徵解稅款」三、五四七、九○六元；二十年列「特派員撥解稅款」一七四、五七一元。按特派員係由財政部派遣，於未設局徵收前，負責督徵中央在地方之稅收。二十五年僅廣東、四川兩省特派員存在，抗戰後俱裁。

（註四）元年至十五年內債（逐年遞加）總達三八一、一六六、二四三元，外債（逐年遞減）總達三、○三四、九六一、三七四元。

（註五）營業稅法（二十年六月十三日公佈）第二條規定：「中央徵收之菸酒牌照稅收入，除由中央留十分之一外，其餘應撥歸各該省、市作爲地方收入。」菸酒牌照稅由財政部直屬各省菸酒稅局征收。二十三年夏第二次全國財政會議議決改由各省市徵收，而成爲地方收入。

（註六）規程只於第七條規定：「財政廳對於所管各稅按月須將實收之額結算清訖，並於次月下旬彙齊列表呈部備核」，並未規定經收之款必須繳部。

（註七）十八年二月一日國民政府核准財政部原擬之財政特派員暫行章程，規定各省財政特派員職務如下：（一）執行部令指揮所管區城內之中央直轄稅收機關；（二）接管各省財政廳代管之一切國稅及其機關；（三）保管國稅稅款；（四）支撥支匯解國庫款項；（五）稽核及册報所管區域內一切國稅之賬目及情況；（六）計劃所管區域內一切國稅之整理辦法（第二條）。「財政特派員之辦公機關稱公署……」（第六條）。「未經簡派財政派員省分財政部得提請暫令財政廳長兼任但須另設財政特派員公署……」（第十條）。

（註八）該法第九條規定下列各項收入爲市收入：（一）土地稅、（二）房捐、（三）營業稅、（四）牌照稅、（五）廣告稅、（六）公產收入、

（七）公營業收入，（八）其他依法規特許徵收之稅捐。就中土地稅、牌照稅、廣告稅皆未列入二十年標準中，可謂新稅。營業稅房捐標準皆列爲地方收入，今確定爲市收入。

（註九）十八年一月財政部公佈監督地方財政條例，其第三條規定：「地方財政分兩級：甲、省地方財政及特別市財政，乙、縣地方財政及普通市財政」，然縣與市之收入尚未確定。

（註一〇）原法「附表一」列省收入之科目如下：（一）稅課收入，（二）特賦收入，（三）懲罰之賠款收入，（四）規費收入，（五）代管項下收入，（六）代辦項下收入，（七）物品售價收入，（八）租金使用及特許費之收入，（九）利息及利潤收入，（十）公有營業及事業之盈餘收入，（十一）補助及協助收入，（十二）贈與及遺贈收入，（十三）財產及權利售價收入，（十四）收回資本收入，（十五）公債收入，（十六）長期賒欠收入。

（註一一）綱要丁（一八）規定下列各款爲縣收入：（一）土地稅之一部（在土地法未實施之縣爲各種屬於縣有之田賦附加金額），（二）土地陳報後正、附溢額田賦之全部，（三）中央劃補縣地方之印花稅三成，（四）土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐），（五）營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上），（六）縣公產收入，（七）其他依法許可之稅捐。

（註一二）民國三年七月二十四日，大總統公佈特種營業稅執照稅條例，未克實行。後閩、魯、贛諸省曾試辦營業稅，皆不久而罷。

（註一三）十六年七月二十三日，國民政府公佈裁撤國內通過稅條例，其第二條規定云：內地應行裁撤各項通過稅如左：

一、釐金、統捐、統稅、貨物稅、鐵路貨捐、郵包釐金。

二、商埠五十里內外、常關稅及其他內地常關稅，但陸路邊境常關所征國境進、出口稅不在此例。

三、正雜各稅捐中含有通過稅性質者。

該條例第九條規定自十六年九月一日施行，惟實際並未施行。

（註一四）省政府尚可於正式收入之外，如同私人，向外募捐。例如二十四年冬江西省政府重修滕王閣，即函請各省省政府募捐（江西年鑑）。三十三年十一月河南災荒，「豫省委員李××赴老河口與鄂省當局商洽購糧、移民等事，據云，第×戰區李司令長官××對豫省災情極爲關切，允撥五十萬元作爲振濟專款之用，又豫省委李××爲救濟災黎計，除徵購實糧六十石如期交納外，並將歷年儲糧二百六十石悉數捐送豫救災會以充民食。豫省政府主席李××除自捐一萬元，其夫人捐一千元振濟豫災外，並即發捐册，分向省外各有關人士勸募」（中央社魯山二十日電）。

（註一五）第三項至第六項如左：

三、自治財政以市、縣爲單位，包括市、縣、鄉、鎭之一切支出。

四、國家稅課收入分配於市、縣者依左列之標準：

（一）印花稅按純收入以百分之三十撥市縣；

(二)遺產稅按純收入以百分之二十五撥市、縣；

(三)營業稅按純收入以百分之三十至五十撥市、縣；

(四)土地稅(在土地法未實施前仍稱田賦)原屬省收入部份悉歸中央，其原屬市、縣收入部份暫仍其舊，但在征收實物悉歸中央，原屬市縣收入部份由中央參酌原收入金額撥付之；

(五)契稅原屬省收入部份悉歸中央，其原屬市、縣部份暫仍其舊；

(六)屠宰稅從營業稅內劃出，金額歸市、縣。

五、所得稅悉歸中央。

六、市、縣之補助金由中央核定發給之。

(註一六)三十二年八月二日行政院公佈清查國有財產暫行辦法，規定：「凡屬國家財政系統內，中央及省市各機關所有之不動產均為國財[illegible](第二條)，並授權財政部清查(第二條)，殆財政部接管省公產之先聲歟？

(註一七)十七年五月二十三日內政部公佈，三十三年十一月內政、社會兩部予以廢止。

(註一八)我國各省公債條例多有下列規定：「本公債債票得自由買賣抵押；凡本省公務上須繳納保證金時，得作為替代品；其中籤債票、到期息票並得用以完納一切省稅。」

(註一九)三十三年五月十二日行政院會議通過之整理省公債辦法第二項規定云：「依法發行現行有效之省公債券，其全部應由中央接收整理。凡接收整理之省公債，依其發出情形分為實際發行與非實際發行兩種。實際發行之債券，為售出者，換償舊債者，撥充金融及建設事業之資金或經費者；非實際發行之債券，為撥充借款抵押品者，借充地方銀行領券或發鈔準備者，所有三十年底止，實際尚未發出者。」又三十二年六月二日整理省債公債條例第十條規定云：「本省公債票得自由買賣抵押，凡公務上須繳納保證金時得作為替代品，並得為銀行之保證準備金。」

(註二〇)我國法律明文授權省政府舉債者如十八年四月十六日前衛生部公佈提倡興辦自來水辦法，於第二項規定：「各省於普通市或省會地方籌設自來水無力舉辦時得依法發行省公債或市公債」。「然法律中此類規定殊不多見，我國省發行公債，或借款之權蓋基於法律之默認。清季公佈各省諮議局章程，列諮議局職權第三項即為「議決本省稅法及公債」，蓋省公債早經承認矣。

(註二一)十七年三月十日國民政府公佈直魯賑災委員會組織規程第三條規定：「賑災用款，除由政府發給外，委員會得設法募捐。」同年十一月十五日國民政府公佈豫陝甘賑災委員會條例及十二月三十一日國民政府公佈兩粵賑災委員會條列第三條有同樣的規定。十八年一月二十九日國民政府公佈捐資興學條列，同年四月公佈捐資舉辦救濟事業褒獎條例。

(註二二)庚子賠款由各省攤籌，解交滬海關道彙收交付。各省每年攤解銀兩數額如左：

省別	數額
直隸	八九八、〇〇〇
江蘇	二、九七三、五〇〇
安徽	一、二五七、〇〇〇
山東	九九三、〇〇〇
山西	一、一六三、〇〇〇
河南	一、二六八、〇〇〇
陝西	七〇四、〇〇〇
甘肅	三〇〇、〇〇〇
新疆	四〇〇、〇〇〇
福建	九九〇、〇〇〇
浙江	一、五六四、〇〇〇
江西	二、一六六、〇〇〇
湖北	一、六七四、〇〇〇
湖南	一、〇〇四、〇〇〇
四川	二、六一八、〇〇〇
廣東	二、三一九、〇〇〇
廣西	三〇〇、〇〇〇

雲南	三〇〇、〇〇〇
貴州	二〇〇、〇〇〇

（註二三）公債法原則第六條：「各級地方政府，非經立法院核議通過，不得募集外債。」

（註二四）三十年六月十六日，第三次全國財政會議宣言有云：「各省債務，債權俱由中央接收，施以整理」。

（註二五）二十年度未編預算者有遼、吉、黑、綏、熱、川、康等省。

（註二六）二十七年四月四日國民政府訓令云：「……所有二十七年分自七月一日起至十二月三十一日止半年度預算，迺令將二十六年度預算延長適用。……關於編籌二十八年度預算事項，似宜如請變通，暫依預算法辦理，並飭各主管機關不必求備第一級概算手續，准逕編送第二級預算，以資簡捷（核准行政院呈文）。……」

（註二七）亦不無例外。如廣東省三十年度預算，仍依照預算章程編製。

（註二八）監督地方財政條例第四條及監督地方財政暫行法第三條均規定地方財政年度以國家財政年度爲年度。

（註二九）「（中央政府）省政府（及直隸於行政院之市政府）之各級機關單位之主管機關……編送各該機關單位概算時應將其施政計劃及事業計劃同時附送（其分數與各機關單位應送概算份數同）」（細則第四十三條）。

（註三〇）中央執行委員會組織大綱第十條第一項，中央執行委員會政治委員會組織條例第三條。

（註三一）預算法第二十六條：「立法機關審議擬定預算時不得於擬定預算外爲增加經費之議決」。

（註三二）國民政府先後令准公庫法展緩開始施行日期：貴川二十九年七月一日，後再展至三十年一月一日；四川二十九年四月一日，後再展至同年七月一日；廣西、西康、浙江，二十九年七月一日；湖北、甘肅、湖南、河南、陝西，二十九年四月一日。

（註三三）下列各種支出得按規定期間預向公庫具領自行保管並支用：（一）額定零用金內之零星支出，（二）機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者其經費，（三）機關無固定地點者其經費，（四）其他經法定許可之估付，包付金額（第五條）。

（註三四）二十八年十月十六日國民政府訓令頒佈限制緊急命令辦法。

第六章　中央與省行政之關係

中央行政與省行政之關係可別爲兩類：曰合作，曰監督。中央行政與省行政同爲國家行政之一環，各有特殊範圍，猶如家庭中之兄、弟然。兩者常以兄弟平等之地位發生種種關係，此種種之關係均爲合作關係。又省行政常受中央政府之指導監督，中央行政與省行政又如家庭中之父、子，此種關係名爲監督。中、外學者研究單一制中之地方制度，咸知中央政府與地方政府之監督關係而忽其合作關係，殊爲不足。茲就合作與監督分述之。

(甲)合作

中央與省合作關係可分爲關於間接行政之合作及關於直接行政之合作兩方面。

(子)關於間接行政之合作

關於間接行政之合作又可分爲人事合作、財政合作、研究及設計合作暨溝通意見四部份。

(1)人事合作

人事合作就事實觀察凡有四種：卽兼任、調用、中央代省考試人員及省代中央訓練人員。

(一)兼任——兼任之情形又有三種：或中央人員兼任省行政職務；或省行政人員兼任中央職務；或中央行政人員與省行政人員互兼。

(1)中央行政人員兼任省行政職務　古代中央官吏領地方郡守、州牧或知州、知府者多(見第一章)，可於史乘中尋之。十九年三月四日中國國民黨第三屆中央執行委員會第三次全體會議通過「限制官吏兼任案」第二項辦法卽規定：「中央官吏不得兼任地方官吏」，此項「辦法」，業由國民政府訓令施行。同年十二月四日

國民政府復訓令中央政務官不得兼任地方行政職務。二十六年三月四日行政院又訓令內政部云：「査兼職不得兼薪，及中央官吏之不得兼任地方官吏，迭經國民政府明令飭遵，自應遵照。」是以中央人員兼任省行政職務固在禁止之例也。顧事實不然。二十八年九月四日四川省政府主席請纓抗戰，十九日國民政府任命軍事委員會委員長兼理該省主席，二十九年十一月十三日行政院議決改派國防最高委員會祕書長兼軍事委員會委員長成都行營主任兼任。至今該主席仍稱「兼理主席」。二十七年三月浙江省政府置交通處，依其組織，副處長由軍事委員會後方勤務部駐浙江辦事處主任兼任，處長由浙建設廳長兼任。雖然，中央人員兼任地方職務者，今日尚不多見也。

(2)省政府人員兼任中央行政職務　其例甚多。十八年二月一日國民政府核准之財政特派員暫行章程第十條規定：「未經簡派財政特派員省份，財政部得提請暫令財廳長兼任財政特派員，但須另設財政特派員公署，按本章程辦理。」二十四年七月三十一日國民政府公佈典試法，其第七條末規定：「高等考試或普通考試在中央舉行時，以考選委員會委員長或副委員長任試務處處長，在各省或考試院所指定之區域以各省政府主席、委員或廳長或所在地最高行政長官任試務處處長。」檢定考試規程（考試院二十四年九月二十六日修正公佈）第二條第一項規定，檢定考試委員會由考試院就下列人員組織之：(一)普通檢定考試以省教育廳廳長（或市教育局長）為委員長，該省(市)所屬中等以上學校教職員若干人為委員；(二)高等檢定考試以省教育廳長（或市教育局長）為委員長，該省(市)區域內之大學或專科學校教職員若干人為委員。縣長考試條例第四條規定各省縣長考試試務處處長由國民政府特派各該省政府主席兼任，聯合兩省考試時以考試所在地之省省主席兼任。國民大會選舉法（二十五年四月公佈，七月一日施行）第四十三條第一項規定：「各省設選舉總監督，以民政廳廳長充任」。傷兵管理處組織規程（軍事委員會公佈，約於二十七年春）規定各地方之傷兵管理處長或傷兵聯合管理委員會主任委員由各地方警備司令、戒嚴司令、兵役各管區司令、保安區司令、保安處長、固定駐軍長官及行政長官兼任之。」戰時糧食管理處組織規程第三條規定：「戰時糧食管理處（按直隸於所在地戰區司令

長官部）置處長一人，由戰區司令長官遴員充任，並以戰區內各省政府民政廳廳長兼任副處長，必要時並得設專任副處一人。」軍管區司令部組織條例（軍事委員會二十七年一月公佈，同年七月二十六日修正，二十八年十月又修正）第二條規定：「軍管區司令（按屬於軍政部）以省政府主席兼任爲原則；必要時得以駐該省之綏靖主任兼任司令，省主席兼任副司令。……」二十七年二月三日財政部派河北財政廳長兼辦河北鹽務，同年十二月十七日派山東財政廳長兼辦山東鹽務，二十八年二月六日派安徽財政廳長兼辦皖北鹽務，同年六月三十一日派江蘇財政廳長兼辦江蘇省內原有之兩淮鹽務。二十八年五月軍事委員會公佈軍事委員會公路交通指揮部組織大綱，規定各省公路交通指揮部由各該公路經建之各省份公路處、局長兼任副指揮官（二八至四八）。二十八年十一月一日該會又修正公佈調整全國防空機構辦法，第十條規定各省防空司令由省政府主席兼任，或當地負警備責任之長官兼任，各地防空指揮由當地駐軍長官或負警備責任之長官，或行政督察專員等兼任（行政督察專員之其他兼職另詳）。古代地方有加朝廷官銜者，與兼職相似。三十四年四月十日國民政府公布調度司法警察條例，依其第一、二兩條規定，省政府所屬一切警官、警長、警士均爲司法警察官、長、士，受法院檢察官之推事之命執行司法警察事務，實最廣泛之兼任也。

（3）中央行政人員與省行政人員互兼　中央人員兼省職者，實該省職有該中央人員兼任之需要；省行政人員兼任中央職務者，實該中央職務有由該省行政人員兼任之需要。此種需要，或基於經費之節省，或基於辦事之便利，或基於歷史之傳統（如省主席兼任省保安司令），皆非無正當原因而有法令根據也。此外尚有純因政治上或人事上之理由，並無法令根據，一人兼中央及省政府之職務者，其最著之例，厥爲各省省主席幾無不兼有中央及省政府之職務者。二十九年春行政院公佈編印一戰時省制之變遷小冊，內載：

戰時各省爲厲行軍、民分治，省府人員多以非軍職人員擔任之（按與事實不符），省政府組織法第四條並有明文規定。抗戰發生，各省除通常政務外，軍事任務日益繁劇，尤以戰區各省爲然。爲使軍事、政治得以統一籌劃起見，戰區各省主席，遂均以現任軍職人員兼任。如河南主席爲第一戰區司令長官——，山西爲

第二戰區司令長官——，江蘇爲第三戰區副司令長官——，廣東爲第四戰區副司令長官——，綏遠爲第八戰區副司令長官——，湖北爲第九戰區司令長官——，湖南爲第九戰區副司令長官——，安徽爲第二十一集團軍總司令——（按該員死後另由第五戰區副司令長官——繼任），山東爲蘇魯戰區副司令——（按後調），河北爲冀察戰區總司令——（按後調）。其他非戰區各省除貴州一省外，（按貴州省政府主席亦兼滇黔副綏靖主任）亦均由軍職者兼任主席，如四川省主席由軍事委員會委員長兼任（見前），甘肅主席由第八戰區司令長官——兼任（按後調），雲南主席由第三預備軍司令長官——兼任（按又兼軍事委員會委員長昆明行營主任及滇黔綏靖主任）。惟戰區司令長官，或以軍務繁重，省政不克兼顧，常由省府委員代理主席職務，如江蘇×主席即由委員——代理，湖北×主席即由委員兼建設廳長——代理。

其中所述各項兼任，除四川而外，皆無法律根據也。謂某某司令長或某某總司令亦可，總之數職互兼是已。此外二十二年七月軍事委員會委員長南昌行營設立特種教育處、糧食管理處及食鹽火油管理局，其主管人員皆由江西省政府委員兼任。二十八年軍事委員會設戰地黨政委員會，並於各戰區設分會（今均裁撤），其各分會委員有由各省政府委員充任者。二十九年七月五日國民政府特派二十九年高等考試財政金融人員考試初試典試委員中，就作者所知有浙江民政廳長及雲南教育廳長。二十九年七月八日財政部設雲南稅務局，其局長即由雲南財政廳長兼任。田賦收歸中央後各省田賦管理處長（屬財政部）甚多由財政廳長兼任者。又今日西康農業改進所所長，同時任農林部專門委員。他例不克枚舉。

兼職無論有無法律根據僅爲行政上一種權宜措施，不可爲常例也。

（二）調用——政府機關執行某項臨時性公務，可向其他機關調用人員，以省開支。此種調用常發生於中央行政機關及省行政機關之間。例如二十五年八月五日國民政府公佈調度司法警察章程，其第十四條規定：「法院得向警察機關商調警長，警士若干名駐院，聽候指揮命令，執行司法警察職務，其薪餉等費由法院負擔」。軍事委員會公路交通總指揮部組織大綱第三條規定各公路交通指揮部職員除副官、書記得自行遴委外，均由沿

綏警備及公路主管機關調用。又例如三十年九月八日國民政府公佈財政部各省田賦管理處組織規程，其第十二條第二項規定各省田賦管理處職員應儘先由財政廳及土地陳報處（按該處亦屬財政部）原有人員調用之。再如善後救濟總署組織法（三十四年一月二十一日公佈）第二十條規定：「善後救濟總署職員，經商得有關機關同意，並呈准行政院後，得調用中央及地方機關相當之職員或技術人員充任之。」至於前節省行政人員兼管中央臨時機關之事務者，此機關之職員多由該兼管人員就原省行政機關中調用。此皆中央機關調用省人員也。至省政府依傳統辦法，遇境內暴亂，得調用國家武力協助防剿（見第二及第三章及本章「中央協助省行政」），可視為省政府調用中央人員。

三十年四月二十五日國民政府公佈公務員內外互調條例，三十四年三月十九日修改為公務人員內外調任條例，於調用中創一新例。尋常調用，或在節省經費，便利行政，或於行政上有必要（省政府調請國軍，亦係節省編練警團經費），而此條例則以加強中央與地方之連繫為目的。（註一）（註二）互調人員，中央以行政院及所屬部、會、署現任簡任及薦任職為限，但立法、司法、考試、監察各院暨其所屬部、會簡任及薦任人員志願外調者，亦得由各該院保送行政院調派，地方以各省省政府廳長及各直轄市市政府局長，各曾任現職滿三年，或成績優良堪任所擬調任之職務者為限（互調條例第一、第二及第十條）。公務員互調每三年舉行一次，其實施之機關及應行互調員額、職務由行政院視事實需要會商考試院定之（第三條）。二院會商完畢，行政院即通飭應調人員機關遴選適當人員調派（第四條）。調任以三年為期，調任人員於調任期中除政務官外非依法律不得停職或免職，期滿各回原職（第六條）。三十四年十一月十五日行政院與考試院會同公佈公務員內外調任條例施行細則，復規定互調人員非因下列各情勢之一不得呈請辭職：（一）有患疾病非短時期內所能治癒，經公立醫院證明屬實者；（二）其他經調任機關長官認為有辭職之正當理由者（第九條）。至「互調人員任期屆滿後，如因原機關裁撤、合併或組織變更致原職不存在時，或因其他原因致不能回原職時，行政院或其他保送院應派其他相當職務」。（第十條）。三十二年開始實行互調，互調人員為中央各院、部、會簡任及薦任以上人員，各

省省政府廳長，各直轄市市長及各縣縣長，名額定爲五十名至一百名，內三分之一爲簡任人員，三分之二爲薦任人員，並定三十二年一月至三月爲請求期間，（註三）惟實行結果，倘難判明也。互調原爲溝通中央及地方政情，似應由政府主動，且調任期間亦不可預定，今調任由官吏自行請求，並調任期間定爲三年，則其作用似以調劑官吏職務爲主，距國家行政之立場尙遠耳。三十四年內外調任條例則於三年定期之調任外，規定一種臨時調任，由行政院決定舉行（第一條），此弊大見減輕。惟其第九條仍規定：「每次舉行定期內外調任時，每省應有五人以上之員額」，似仍着重調劑中央官吏也。其規定大致不變。

（三）中央代省考試人員——依考試法（三十四年七月三十一日公佈）第四條第一項之規定，考試院得舉行各類特種考試，特種考試之舉行以中央各部、會及各省省政府需要而定，凡中央各部會及各省省政府需要某類行政人員，均可呈請考試院舉行特種考試。（註四）抗戰以前，考試院爲各省省政府舉行之特種考試甚少，抗戰以後，屢有舉行，就中以四川省考試人員最多，計有二十七年九月十日成立之「特種考試四川省各縣土地陳報指導人員考試」，二十八年十二月二十九日成立之「特種考試四川省會計人員考試」，二十九年四月十九日成立之「特種考試四川省統計人員考試」，同年十月五日成立之「特種考試四川省墾殖人員考試」等。爲其他省舉行者有二十九年六月八日成立之「特種考試福建省公務人員考試」，同年十一月一日成立之「特種考試浙江省會計人員考試」，三十年八月二十九日成立之「特種考試江西省會計人員考試」等。（註五）除特種考試外，考試院尙可爲各省辦理其他考試，例如民國二十八年八月三十日成立廣西省普通考試，九月二十五日成立雲南省普通考試，十月二十一日成立陝西省普通考試等。（註六）我國考試權集中於中央考試院，各省行政人員之考試非請考試院辦理不可也。（註七）

二十九年四月五日考試院公佈委託任用機關辦理特種考試辦法，依其規定，考試院爲各機關（亦即考試及格人員任用機關）辦理特種考試時，得委託該機關辦理，如此，則所謂考試院辦理考試，僅有名義，實際上仍爲任用機關自行考試也。

(四)省代中央訓練人員——二十八年十二月二日內政部公佈各省市警察教育機關代募代訓特種警察辦法，規定中央各機關需用特種警察（按例如礦業警察鐵道警察空航警察等），得委託就近省、市警察教育機關代為招募訓練，其費用由委託機關擔負（第二及第五條），可知中央雖為各省訓練人員（見後監督），省亦可代中央訓練人員也。

(2)財政合作

中央與省關於財政之合作約有三項，即(一)中央代省發行公債，(二)中央財政補助，(三)各省財政協助。

(一)中央代省發行公債——省公債雖由中央核准並公佈條例，實由省自行發行，其債務由省負擔。此外中央又為省發行公債，債款用在辦理省事業，但債務由中央負擔。例如十八年五月五日國民政府發行疏濬河北省海河工程短期公債四百萬元，交河北海河整理委員會使用。二十年三月十一日國民政府發行江浙絲業公債六百萬元（五月二十二日增為八百萬元），興辦江浙兩省絲業。二十四年六月三日發行四川省金融庫券三千萬元，用以整理四川金融，並便利該省剿匪。二十五年三月二十一日再發行第二次四川善後公債一千五百萬元，以完成該省剿匪及建設工作。二十六年五月一日財政部及鐵道部合發公債二百七十萬英鎊，以建設廣東省鐵道等等。凡此皆中央發行公債為各省地方之用者也。抗戰後中央甚少代省發行公債，以中央本身負擔增加之故也。

(二)中央補助——各省經費不足時，每由中央加以補助。故中央補助，輒由地方策動，向中央請求。然有時中央為增加對於地方行政之控制，亦有自動補助各省者，蓋補助經費之後，即可附帶提出監督之條件也。英美等自由主義國家，地方政府法律上享有之自由權限甚大，中央政府欲增加控制監督，法律上不易達到，常以補助辦法實現之，此實際政治也。（註八）我國中央政府於行政上對於各省有無限之監督權，其補助各省，蓋多基於財政上之動機也。事實上，我國中央補助發展於各省釐金裁撤、收入短縮之後，其純為補助財政不足，益明矣。（註九）

中央對省財政補助，可分為兩類：其一可稱為經常補助，又可稱為預算補助；其二可稱為臨時補助，又可

稱爲事業補助。經常補助或預算補助，爲中央對省之例行補助，即照例省預算收入不敷支出，由中央補助之，其補助款項並列入省預算（收入項）及中央預算（支出項）之中。臨時補助或事業補助，爲中央臨時撥款，補助省之某項事業，此項補助款項，中央及省預算均不列入，但中央各行政部、會對各省每年之臨時補助款項最高數額則列入中央預算，作爲核准補助之最大限度。

（一）經常補助——經常補助又有一般補助及特種補助。後者以教育及司法爲主，然司法補助完全給予市、縣，故省所得者只有教育補助。雖然，教育補助及一般補助款中仍有一部份用之市、縣，因省、市、縣財政過去未曾劃分，今日尚未完全劃分也。十七年度中央對各省補助款總數達三、六二七、九三六元；十八年度達五、八〇二、六九一元；十九年度達一九、二三二、一九三元；二十年度達二二、九八三、九七三元；其中有無特種補助，無考。二十一年度一般補助達七〇、九六三、〇四一元；追加一般補助一、一〇〇、〇〇〇元；又追加一般補助二〇〇、〇〇〇元；追加特別補助四五、九〇〇元（又司法補助二、六九一、九九六元）。二十二年度一般補助二八、五八八、四四九元；補助皖、閩、冀教育經費三、八四〇、〇〇〇元（司法補助三、三五五、七〇三元）。二十三年度一般補助二八、二九〇、八五四元；教育經費補助四、二八四、〇〇〇元，邊省留用國稅達三八、〇〇〇、〇〇〇元（司法補助四、二二〇、四八二元）。二十四年度一般補助二〇、七二九、一九五元；教育補助四、六六四、〇〇〇元；邊省留用國稅三八、〇八三、〇一一元（特種補助二、一四五、四〇九元，追加一般補助七六〇、〇〇〇元，二十五年度湘、粵、桂特種事業補助二一、六〇〇、〇〇〇元；一般補助蘇一、六四四、〇〇〇元；浙一、六九一、六五三元；皖二、三五六、〇〇〇元；贛四、〇三〇、〇〇〇元；鄂二、四〇〇、〇〇〇元；湘二、二〇五、〇〇〇元；豫一、〇四二、三六〇元；閩一、二〇〇、〇〇〇元；晉二、四七二、一八〇元；綏六七四、四〇〇元；晉綏兩省追加三、六〇〇、〇〇〇元；甘八〇〇、〇〇〇元；寧八二〇、〇〇〇元；康一二〇、〇〇〇元；魯六〇〇、〇〇〇元；教育、文化補助皖一、二〇〇、〇〇〇元；閩一、四四〇、〇〇〇元；冀一、二〇〇、〇〇〇元；陝四四四、〇〇〇元；付二十一年

江、浙絲業短期公債本息一九〇、三一三元（司法經費三、五一三、八四九元，司法建設費九五〇、九九五元），補助福建省築路經費一八〇、〇〇〇元；福建省保安隊護鹽經費二四〇、〇〇〇元；湖北省振災築路經費六〇〇、〇〇〇元；江西省築路基金六〇〇、〇〇〇元；河南省築路開河補助費三六〇、〇〇〇元；邊省留用國稅三三、六五〇、〇〇〇元。二十六年度補助蘇省二、四四四、〇〇〇元；浙二、七二三、七五三元；皖三、五五六、〇〇〇元；贛三、五〇〇、〇〇〇元；鄂三、一〇〇、〇〇〇元；湘二、七六三、七〇〇元；閩二、八八二、三三四元；陝一、三四四、〇〇〇元；豫二、一〇五、五七〇元；寧八四〇、〇〇〇元；黔八四〇、〇〇〇元；康一、四四〇、〇〇〇元；魯一、〇〇〇、〇〇〇元；冀一、二八〇、〇〇〇元；察二四二、五五三元。二十七年半年度及二十八年度中央補助各省、市及團體私人各共一二、三八〇、八七九元及五八、一五〇、二八一元；二十九年度中央補助蘇省五、九五〇、八〇〇元；浙省一、一七六、〇〇〇元；皖五、七六二、四〇〇元；贛一、九六〇、〇〇〇元；鄂七、一〇〇、〇〇〇元；湘一、九三四、七三〇元；閩一、一二八、〇〇〇元；陝六、六三〇、〇〇〇元；豫三五〇、〇〇〇元；甘五六〇、〇〇〇元；寧五八八、〇〇〇元；青五三〇、〇〇〇元；滇三、一八〇、〇〇〇元；黔三、〇五六、〇〇〇元；桂六、七六四、二〇〇元；康五、〇〇七、四〇〇元；魯二、一六〇、〇〇〇元；冀一、四〇〇、〇〇〇元；察六〇〇、〇〇〇元；綏二一六、〇〇〇元。「三十年度各省、市臨時補助費（按補助費在中央預算爲歲出臨時門）原核定五千萬元，迭經兩次追加一萬萬元，合計壹萬萬伍千萬元。茲查財政部以各省、市申請動支者紛至沓來，仍感不敷應付，請再追加一千伍百萬元，案經行政院會議通過，似可照准；惟三十年度追加概算最後核定之期已過，應改作三十一年度支出，在總預算第二預備金項下動支……」（註一〇）（國民政府三十一年三月二十日訓令）。三十一年度以後省預算收入部份併入國家預算，自無經常補助可言。

（二）臨時補助——臨時補助多由法令規定，其例甚多。二十四年五月二十八日行政院公佈實施義務教育暫行辦法大綱，其第六條規定：「義務教育經費以地方負擔爲原則，但對於邊遠貧瘠省份及其他有特殊情形之

省、市得由中央酌量補助之」。二十五年八月二十二日教育部公佈各省市實施電影教育辦法，其第六項規定：「……經費確係困難之省份得由教育部斟酌情形補助其購置機械費用之一部份」。二十六年八月行政院公佈發放振款規程，規定：「一省地方發生災害，除災情特別嚴重、救濟刻不容緩者外，其普通災害被災人口達全省人口三分之一以上，或被災區域佔全省半數以上，省救災金額不敷補助時，省政府應根據復查結果，擬定方案盡力籌款救濟。如財力尚有不及時，得造具被災區域名稱、面積及被災戶口清册，並將省救災原有準備金數額及被助數目呈經行政院核准，在中央救災準備金內撥款補助之；但必要時應先由振務委員會（按後改振濟委員會）會同內政部先行派員復查災情，再議撥助振款」（第四條）。該規程並定有監督辦法，中央所撥振款未滿五萬元者，交由省政府督同省振務會（按卽今振濟委員會）負責散放，在五萬元以上者得由振務委員會派員會同省政府督同省振務會辦理散發，其在十萬元以上者，應由振務委員會妥擬人選會同內政部財政部呈請行政院令派爲監放人員……」（第六條）。二十七年三月三日行政院公佈難民墾殖實施辦法大綱，其第十一條云：「墾殖事業除中央指定區域自行辦理外，以地方辦理爲原則，中央對地方辦理之墾殖事業應予以經濟上及技術上之協助」。所謂經濟上協助，卽款項補助是也。二十七年五月經濟部爲補助各省農業改進經費特公佈經濟部補助各省農業改進經費辦法，特將主要各項抄錄於左。

（二）各省農業改進經費因特殊情形得請求本部補助，或本部認爲酌爲補助之核定，以不超過各省自籌之費額爲準。

（四）補助費以一年爲一期，期滿視本部預算概況及受補助機關之工作成績再核定應否繼續或增減其數額。

（七）農業改進機關請求補助時，應將事業進行計劃及補助費支配概算送請本部核定，並將該年度全部經費預算送部備考。

（八）受補助之機關應將（補助款）……每月終造具收支報告於次月十日以前，送部審核，逾期不送者，

補助費暫行停發。

(九)補助費如有節餘，應於期滿時繳還本部，但經核准作其他重要用途者不在期限。

(十)凡受補助機關經辦之事業或本部指辦之事業，其事業上之收入除按月報備查外，補助期滿時應按照部、省經費比例或全部或一部繳本部，非核准不得移用。

(十一)受補助之機關所辦事業或本部指定之事業，每半年應將辦理情形報告本部一次。

(十二)本部得隨時派員考核受補助機關之工作，及補助費支用情形或指定事項令其報告。

(十三)受補助機關高級技術人員於依法任免前，應請本部核准。

(十五)受補助機關如違反本辦法第四、八、九、十、十一、十三各項之規定，本部即停止補助。

類此之補助辦法實含有推行特種政策或公務之意也(見後)。二十七年十一月九日行政院會議通過一決議：「戒煙經費不得挪移，如有不敷，請院補助」。二十八年五月五日財政部修正公佈各省茶葉管理機關組織通則，其第六項規定：「茶葉管理機關之經常費由省政府與財政部貿易委員會各撥半數充之，其預算由省政府商得貿易委員會同意核定之」。二十八年五月六日國民政府公佈非常時期難民移墾條例，其第二十條規定：難民移墾由省政府主辦者其經費得呈請行政院補助。同日內政、財政、經濟三部與振濟委員會會同訂定中央補助各省難民移墾經費辦法，規定：「各省辦理難民移墾請求補助時，應將墾區狀況、墾殖計劃及事業費支概算，連同全部經費預算送請中央墾務機關審核後轉呈行政院核定之」(第四項)。「補助數額核定後，如移殖人數不足原計劃所列或省政府將原定經費減少時，中央墾務主管機關得將補助費核減或停發」(第六項)。關於補助費之使用，定有各種監督辦法。第一，「受補助墾區應將主辦人員及高級技術人員姓名履歷呈經中央墾務主管機關核准，其更換時亦同」(第十一項)。其次，「受補助之墾區應將補助費作爲專款存儲，支用時專册登記，每月終造具補助費收支報告正、副本，由省墾務主管機關於次月二十日前將副本呈送中央墾務主管機關查核，並將正本連同單據呈送省政府核轉審計機關核銷」(第七項)。除帳册外，「受補助之墾區每月應將辦理

情形呈由省農務主管機關轉報中央農務主管機關一次，每年終作總報告一次」（第九項）。此外，「中央農務主管機關得隨時派員指導及考核受補助農區之工作及補助費支用及專款或節餘存儲情形，並得指定事項令受補助農區提出報告」（第十項）。三十年二月十三日國民政府公佈戶口普查條例，其第十八條規定：「各級政府舉行戶口……必要時上級政府對下級政府之普查經費得酌予補助」。三十年四月二十七日農林部公佈農林部補助各省農業改進經費辦法（見前），（註一一）其重要條文如左：

（二）各省農業機關由舉辦事業缺少經費時，得於年度開始前三個月具備事業進行計劃書，須包括逐月進度表及預期成效及請求補助費支配概算，送請本部審核酌給補助費或由本部指定事業範圍或種種類予補助。

（三）補助費之用途，以經本部核定或指定之事業為限，不得移充一般經常費之用。

（四）受補助之機關除經本部特准外，必須有自籌之經費，其數額不得少於本部補助之經費。

（五）補助以一年為一期，期滿視本部預算情況，本部政策及受補助機關之需要與工作成績再核定應否繼續補助或增減其數額。

（六）補助費數額確定後，在有效年限內，如本部經費預算縮減時，得將補助費核減或停止。

（八）受補助之機關應將補助費作為專款存儲，支用時專册登記，每月編造收、支計算書二份，於次月底以前送部審核，其逾期不送者補助費暫行停發。

（九）補助費如有節餘，應於年底時繳還本部，但經核準作其他用途者不在此限。

（十）以補助費經辦之事業，其所有收入除按月報部備查外，年度終了時。並應按補助費所佔該事業全部用費之比例核計、補助費應得收入總數彙報本部，非經核准不得移用。

（十一）受補助之機關應參照送經本部核定之事業進行計劃書或照本部所指定事業每月編造工作進度表兩份，於次月底以前送部審核，並於每年四月、八月及十二月各編送工作期報一次，每次二份，其逾期不送者補助費暫行停發。

(十四)以補助經辦之事業及所用之人員應受本部指定機關之監督指導。

(十五)本部得隨時派員考核受補助機關之工作及補助費支用情形或指定事項令其報告。

(十六)受補助之機關得由本部令其派員入本部所屬機關研究訓練，並得由本部或所屬機關派遣技術人員常駐該機關協同工作。

三十年七月十六日農林部又公佈農林部糧食增產委員會三十年度補助各省獎勵耕牛繁殖暫行辦法，規定：「本年度本會獎勵耕牛繁殖經費暫定爲十四萬元，由本會酌斟各省需要情形妥爲支配，補助各省糧食增產主管機關辦理之」，並規定各項具體獎勵辦法，不啻出資委託各省代辦然。臨時補助款項，多在國家預算準備金項下支付，但亦有以他種方法支付者，例如二十七年七月中央發行賑濟公債一萬萬元，隨時用於中央舉辦之救濟事業及補助各省辦理之救濟事業。三十一年度起省收入歸併中央，各項臨時補助，經中央規定由行政院統籌分配，蓋即取消也。（註一二）惟傳染病防治條例第五條規定上級衛生主管官署必要時應撥助下級機關防治傳染病藥品、器材，蓋實物補助仍可存在也。

(三)各省協助——各省對於中央亦有經常協助及臨時協助。（註一三）經常協助例如二十九年度各省預算所列協助款，川省凡五、四七四、一一八元；豫六、〇〇〇元，追加一一六、二八九元，又追加五二一、二一五元；皖一、七一三、七九一元，又充實各縣司法機構一七五、〇〇〇元；三十年度贛三一四、五八五元，追加二、五二〇、七四八元；川一、五四七、一〇〇元等是。此外中央在各省之司法、保安、防空等公務經費例於省預算開支，實皆各省協助也。臨時協助例如二十一年各省協助國立大學經費共達八四二、一九九元（三十年中華民國統計提要）。二十七年九月十二日教育部製定省立雲南大學改爲國立雲南大學辦法，規定：「該校經費由國庫、省庫各擔負二十五萬元……」（一、經費支配第一項）。三十年七月二十三日行政院公佈省營工業礦業監理規則，其第三條規定：「重要國防工業、礦業由主管部或其直轄機關主辦，但特許省政府加入資本或與省政府合辦。……」所謂加入資本，形式上則爲協助也。惟省臨時協助，一如中央臨時協助，皆非以真正協

助爲本旨，每別有作用也。

(3)研究與設計合作

十七年十月二十三日鐵道部成立國道設計委員會，負國道設計之責任。依其組織規程之規定，該會「以鐵道部派委員三人，各省建設廳薦請鐵道部委派每省各一人組織之，主任委員由鐵道部長指定」（第二條）。並其人選「以現任本部及各省建設廳負責人員有經濟及工程知識者爲限」（第三條）。該會工作係臨時性質，以三個月爲期（第四條），期滿卽告裁撤（第五條）。十九年交通部公佈揚子江水道整理委員會章程（二十三年四月修正），成立揚子江水道整理委員會，策劃並研究揚子江水道整理。依該章程第二及第三條之規定，該會委員長由交通部長或次長就下列人員中派任：(一)內政、外交、財政、實業四部及全國經濟委員會、建設委員會……推荐職員各一人，(二)四川、湖南、湖北、江蘇、安徽、江西六省建設廳長及南京、上海兩市工務局長，(三)交通部航政司司長及該會總務、工務二處處長，(四)專家四人。二十年八月前實業部公佈江浙農作物改良委員會組織規則，規定該會由下列各委員組織之：(一)實業部一人並聘專家三人，(二)江蘇農礦廳、浙江建設廳代表各一人，(三)中央大學農學院、浙江大學農學院、金陵大學農學院各院長或其代表，(四)江、浙農作物改良總技師（第二條），並由實業部部長就委員中指定一人爲委員長（第三條），掌理下列各職務：(一)決定江、浙農作物改良方針，(二)審定江、浙農作物改良計劃，協助本會所定計劃之實施（第四條）。二十二年五月該部又公佈江浙區漁業改進委員會組織規程，依其規定，該委員會辦理江、浙區漁業建設之設計、指導及建議漁業建設經費之籌措、保管、稽核及分配（第三條），設主席委員一人，由實業部部長兼任，委員十二人，由實業部就下列各項人員分別派充或委任之：(一)江、浙、滬省、市漁業主管廳、局長，江浙區沿海漁業管理局局長，(二)漁業界推選代表六人，(二)水產專家二人（第二條）。同年十月該部復制定冀魯區漁業改進委員會組織規程，該會任務與江浙區委員會相同，組織亦相似，（註一四）均爲中央與省合作設計研究之機關。二十三年「華北水利委員會、黃河水利委員會、導淮委員會太湖流域水利委員會、河北省政府建設廳、山

東省政府建設廳、江蘇省政府建設廳及浙江省政府建設廳爲統籌設計整理北平至寧波間運河發展，縱貫南北水道，復興農村起見，合組整理運河討論會」（內政部核定章程第一條），其主要辦理之事務如下：(一)搜集整理已有之運河繪測及水文等資，(二)補辦應需之運河測繪及水文測驗，(三)調查統計運河各段之航運及其他水利事業狀況，(四)調查研究運河水量來源並設計蓄水建置，(五)統籌設計運河路線寬、深及坡度船閘標準及閘壩位置與其詳細計劃，(六)統籌設計運河大汛期間維持航道所需之排洪計劃，(七)統籌設計運河沿線灌溉事業之建置」（第二條），實爲一研究與設計之機關也。二十四年四月十一日教育部公佈贛鄂皖豫閩等省特種教育委員會組織規程，成立贛鄂皖豫閩等省特種教育委員會。該委員會由下列人員爲當然委員：(一)行政院指定一人爲代表，(二)軍事委員會指定之代表一人，(三)教育部政務次長或常務次長，(四)管理中英庚款董事會中、英代表各一人，(五)中法庚款董事會代表一人，(六)教育部社會教育、普通教育、總務各司司長，(七)教育部指定之參事、督學各一人，(八)辦理特種教育各省教育廳廳長，並由教育部加聘熟悉特種教育省區情形及熱心教育人士三人至五人爲委員（規程第二條）。該委員會任務有三：(一)計劃特種教育施行方案，(二)辦理特種教育推進之經費，(三)研究關於特種教育各項問題。二十九年六月三日行政院公佈川康建設委員會組織規程，規定該會執掌：(一)關於經濟建設之設計及審核事項，(二)關於經濟事業之提倡及協助事項，(三)關於有關經濟建設機關之聯繫事項（第二條）。該會設委員長一人，由行政院指定之，委員若干人，以下列各項人員充任，並就委員中指定八人至十人爲常務委員：(一)川、康兩省省政府主席，(二)川康綏靖主任、副主任，(三)軍事委員會委員長成都及西昌兩行轅主任，(四)川、康兩省建設廳廳長，(五)川、康兩省財政廳廳長，(六)川、康兩省省銀行董事長，(七)川康興業公司董事長及總經理，(八)經濟部代表，(九)交通部代表，(十)農林部代表，(十一)財政部代表，(十二)水利委員會代表，(十三)委員長遴聘之代表若干人（第三條）。三十年四月財政部設立整理田賦籌備委員會，負責研究中央接管田賦徵收徵物各項辦法，除財政部主管人員外，各省財政廳廳長均邀請參加（三十年四月十四日昆明雲南日報重慶專電）。三十四年三月二十日國民政府公布中央畜牧實驗

所組織條例，規定該所「得與……公私立畜牧、獸醫組織合作解決特種畜牧、獸醫問題」（第十六條）。凡此皆中央與各省合作從事研究與設計之例也。

(四)溝通意見

中央政府與地方政府同爲整個國家行政機稱之一部份，意見不容紛歧，常須使其溝通，以期一致而利行政。中央與各省溝通意見之方式凡有三種：(一)中央徵詢各省意見，(二)會議，(三)會商，會商又分臨時會商（行政會商）及經常會商（政治會商）兩項，今分述之。

(一)中央徵詢各省意見——例如遜清道光十八年陰歷閏四月鴻臚寺卿黃爵滋奏請嚴禁鴉片輸入以培國本，皇上帝諭各有總督及巡督抒所見妥議章程迅速奏復（李劍農中國近百年政治史頁二〇）。光緒十年清廷與英國協訂禁煙條約，亦曾廣徵各督、撫意見。此時督、撫法律上爲中央官吏，各省於法律亦爲監司區域，然實際省已成爲一地方區域而督、撫爲最高級地方長官也。十九年二月三日省政府組織法修正以前中國國民黨中央執行委員會政治會議曾分電各省省政府關於修訂之意見。二十年五月三十日前國民政府建設委員會公佈獎勵民營電氣事業辦法（二十六年七月一日修正，該會於二十七年一月一日裁併經濟部），其第五條規定：「本會按電氣事業人每年呈送到會之各項報告，詳加考核，調查其是否屬實，並徵詢地方監督機關之意見擇尤給奬」。二十一年內政部以立法院擬修正市組織法曾分電各省及直轄市政府請將該法實施上有無困難情形，詳加考慮，擬具意見，咨部研究。國民大會代表選舉法（二十五年五月十四日公佈，七月一日施行）第十四條規定：「省政府對於各選舉區所推定之候選人在呈報國民政府指定前得簽註意見」，此中央政府以法律徵詢各省意見也。再例如二十八年（月日不詳）內政部以各地方建倉積穀辦法大綱及各省建倉積穀實施方案均係於民國二十五年間公佈，施行以來，漸覺積穀標準、倉廠建築、積穀保管費用、積穀耗損等問題均須另行考慮，以圖改進，乃咨行各省及直轄市府，徵詢意見，以資修正。此外尙有其他例證，不克枚舉。

(二)會議——民國成立後，中央政府各部門時舉行全國性之會議，其出席人員，常包括三類人員：(一)中

央有關行政人員，(二)各省有關行政人員，(三)有關專家，(註一五)故此種會議，不但可以溝通中央與各省間之意見，亦可溝通政府與人民間之意見，為我國開明政治之表徵也。會議純為咨詢的，決議聽憑中央政府自由採擇，然各項會議之決議多不見實施也。(註一六)

五年十月十三日教育部公佈教育行政會議規則，召集是項教育會議，以「謀地方教育行政之改良進步」(第一條)，其出席人員為教育部暨京師學務局職員，及各省教育科職員(第三條)，其正、副主席由教育總長指定(第四條)，議決案由總長酌擇施行(第十條)。六年一月十二日財政部公佈財政會議章程，定六年三月一日至十五日召開財政會議(第四條)，以討論關於「發展富源，革除苛雜」諸問題(第一條)，其出席人員定為：(一)財政部次長、參事、司長，(二)各省區財政廳長、分廳長或其代表，(三)各省區監督財政長官各派代表一人，(四)財政總長遴派財政部職員八人(第二條)。由財政總長兼任議長，並就出席人員中指派二人為副長(第三條)，議決案由財政總長核定施行(第八條)。六年二月二十四日內務部公佈警務會議規則，規定警務會議以下列人員組成：(一)內務部次長、參事、司長、警政司科長及總長所指派之人員，(二)京師警察廳總監、處長、督察長，(三)各省區警務處長、警察廳廳長、警察局局長，(四)各省區特種警察機關所指派之人員，各省警務處處長及警察廳、局長，因故不能參加時，得派代表出席(第二條)。內務部次長為議長(第五條第一項)。七年二月二十二日內務部公佈全國河務會議章程，依其規定，該會議之目的在徵求關於整理全國河工、塘工之意見(第一條)，其會員為：(一)河務研究會會員，(二)各省河務局局長、總辦等或其代表，(三)礦工局局長，(四)水利局(註一七)特派人員，(五)內務總長派定之人員(第二條)。河務研究會會長為主席(第三條)，議決案件由內務總長核定施行(第八條)。十年四月十五日內務部製定地方行政會議組織規則，規定地方行政會議會員如下：(一)各省長官遣派者，(二)各省省議會推舉者，(三)內務部遴派者，(四)關係各部．署遴派者(第二條)，由內務部於會員中擬定二人呈請大總統派充議長及副議長(第三條)。其會議期間以一個月為限，但內務部認為必要時得延長之(第四條)。議決事項「由會長送經內務部呈請大總統核定施行」(第六

條）。

國民政府成立後仍繼續北京政府之精神舉行各項諮詢會議，可別為左列各類：

（一）關於內政之會議——十七年十二月內政部召集贛、閩、皖、蘇、浙五省民政廳長開第一次民政會議。二十三年三月十八日南昌行營召開第一次地方行政會議，為期三日，出席蘇、浙、皖、湘、鄂、陝、甘、豫、閩、贛十省長官共六十六人，列席四十八人。二十四年五月復有第二次地方行政會議之舉行，由行政院召集，出席中央主管部、會長官及各省省政府廳長、行政督察專員等。三十三年五月二十九日至六月一日舉行全國行政會議，由行政院主持，討論：（一）中央與地方行政關係，（二）加強地方自治之推行，（三）安定物價、穩定經濟，（四）收復淪陷區域戰後復員，（五）其他重要行政事項，出席中央各院、部、會首長及各省省政府主席、廳長、祕書長，院轄市市長等一百一十餘人。（註一八）同年六月四日、五日內政部藉前項會議各地方長官來京之便，召集一縣政檢討會。以上各次會議，皆屬內政性質也。

（二）關於財政之會議——十七年六月二十六日財政部公佈全國財政會議規程，規定：「國民政府財政部為財政之統一，稅制之革新，國家、地方收入之劃分，預算決算之勵行，金融制度之改進，召集全國財政會議（第一條）。該會議於七月間舉行，其會員規定如下：（一）財政監理委員會委員，（二）總司令部及各集團軍代表，（三）政治分會代表，（四）各省省政府代表，（五）財政部部長、次長、祕書長、參事、及各會、署、司、處、局長官，（六）各省財政廳廳長或其代表，（七）財政部直轄各機關長官或其代表，（八）各特別市財政局長，（九）財政部選聘之專家（第二條），並以財政部部長為主席，次長為副主席（第五條）。其議決案由財政部採擇施行（第十三條）。此次會議之實際成果為國、地財政之劃分及釐金之撤廢。二十三年五月財政部再召集第二次全國財政會議，其主要議題為：（一）裁併田賦各項附加，（二）舉辦土地陳報，（三）廢除苛捐雜稅，（四）改革稅制並整理地方收入，（五）確立地方預算，（六）發展生產及建設事項。其出席人員與第一次會議大致無異。三十年六月十五日財政部為討論田賦徵實及改訂財政系統，又召集第三次全國財政會議，至二十二日完畢。其出

席人員規定如下：(一)國防最高委員會財政專門委員會委員及黨政工作考核委員會、行政院、軍事委員會戰地黨政委員會及行政院所屬關係各部、會代表，(二)各省省政府主席及院轄市市長或其代表，(三)財政部部長、次長、主任秘書、參事及各署、司、處、局、會長官，(四)各省財政廳廳長，(五)院轄市財政局局長，(六)各省糧食管理局局長、地政局局長、營業稅局局長，(七)財政部指定之直轄稅務機關長官，(八)財政部遴選之專家，(九)中中交農四行聯合辦事總處代表及四行之代表(會議規程第二條)。實際到會人員共達三一七人。(註一九)除三次財政會議外，尚有兩次地方金融會議，第一次地方金融會議於二十七年六月舉行於漢口，討論調整地方金融機構及領用一元券問題；第二次地方金融會議於二十八年三月六日舉行於重慶，討論地方銀行發行幣、鈔，扶助地方工礦業之貼現放款問題。兩次均出席財政部及各省財政廳人員，中央及各地方銀行經理、行長、董事及經濟金融專家。

(三)關於教育之會議——十七年五月前大學院召開第一次全國教育會議，十九年四月教育部召開第二次全國教育會議，(註二〇)二十八年教育部召開第三次全國教育會議(註〇一)，二十九年十月召開全國國民體育會議及全國訓導會議，三十一年二月教育部召開四項教育工作檢討會議及邊疆教育會議，十月召開全國訓導會議，三十二年五月二十四日至二十八日召開各省市教育行政工作檢討會議。各次會議出席人員大率均為教育部部長、次長及各高級人員，各省、市教育主管長官，學校或學術機關人員，中央有關機關代表並教育部邀請之專家。

(四)關於人事之會議——二十三年十一月一日考試院召開全國考銓會議，其出席人員規定如下：(一)中央執行委員會秘書處代表一人至二人，(二)國民政府主計、文官二處代表各一人，(三)立法、司法、行政、監察四院及與考銓有關之各部、會代表一人或二人，並得攜同主管職員一人或二人列席，(四)國立各大學代表各一人，(五)各省省政府代表一人或二人，以民政廳長、教育廳長或兼任公務員委託審察委員會委員之省委為準，並得攜同主管職員一人或二人列席，(六)行政院各直轄市代表一人，以局長以上職員為準，並得攜同主管職員

一人或二人列席，(七)各省省政府選派市、縣代表一人至三人，以市、縣長為限，(八)考試院秘書、參事及院長指派之人員，考選委員會委員長、副委員長，銓敍部部長、次長、司長，(九)考試院聘請之專家十人(會議程序第二條)。並設主席團，以五院院長、考試院副院長、考選委員會委員長及銓敍部部長任主席(第三條)。實際參加人數計出席一六〇人，列席三八人，共一九八人，提案以機關為準，但不以出席機關為限。依規程第六條之規定，下列各機關均有提案權：(一)中央黨部，(二)國民政府，(三)考試院，(三)出席機關，(四)其他中央行政機關。「議決事項由考試院呈請中央政治會議分別採擇施行」(第九條)。二十九年二月二日考試院又召集中央人事行政會議，但此次會議無地方人員參加。

(五)關於糧政之會議——二十二年十月軍事委員會委員長蔣在南昌召集湘、鄂、豫、皖、冀、浙、蘇、贛八省政府代表及上海市政府代表等舉行糧食會議，議決興辦倉儲一案，轉由行政院令飭內政、實業兩部依照原案計劃……迅速令各省、市應依此原則並查照內政部前頒各地方倉儲管理規則認眞辦理」(內政年鑑)。三十年二月十日至二十五日於前全國糧食管理局召集之下舉行全國糧食會議，各省糧食管理局局長均參加。三十年六月一日至七日糧食部召集糧食會議，討論征購糧食之實施問題，出席者為該部高級職員及各省糧政局局長。三十一年六月糧食部又召開全國糧政會議，有十五省糧政主管人員參加。

(六)關於經濟之會議——二十八年五月七日至十五日，行政院召開第一次全國生產會議，依其規程之規定，出席會員如下：(一)行政院院長(主席)、副院長(副主席)、經濟部部長(副主席)、教育部部長(副主席)、財政部部長及以上各部之次長，(三)經濟部代表三人，教育部、內政部、交通部、財政部、振濟委員會、農業促進會(人民團體)、中國工業合作協會(人民團體)、經濟部附屬農、工、礦業機關(中央農業實驗所、農本局、工、礦調查處、中央工業試驗處、資源委員會、鑛冶研究所)財政部貿易委員會代表各一人，(三)中央黨部社會部代表一人(按社會部當時尚未改隸)，(四)各省省政府建設廳廳長，(五)農、工、礦生產機關或團體之主管人員或代表，(六)國立、省立或立案之私立大學農、工學院院長及農、工專科科學校校長，(七)行政

院遴聘之專家四十人，（八）行政院指定之人員（第二及第三條），計實到一百四十人。三十二年六月一日至七日行政院又召集第二次全國生產會議，參加人員有產業界代表一百六十餘人，各省代表四十餘人，中央各機關代表六十餘人，共計二百五十餘人。同月十一日至十二日農林部同月十五日經濟部乘各省代表參加生產會議之便分別召集農林工作檢討會議及各省經濟檢討會議，前者出席川、湘、鄂、桂、贛、粵、皖等十二省代表及有關農林各機關代表六十餘人，後者出席經濟部部、次長及各省建設廳廳長及代表三十餘人。

（七）關於社會行政之會議——三十年四月三日社會部召開全國合作會議，討論合作社之推廣等問題，出席者為該部及各省合作事業主管人員，三十一年十月十一日至十八日社會部又召開全國社會行政會議，與會者有中央各有關機關代表，各省、市主管社會行政人員，各省、市主管合作事業人員及專家共二百四十人，其收穫為口政策、農民政策及勞工政策之決定。三十三年三月十六日至二十二日社會部為貫徹中央政令，解決地方困難，增進行政效率，再召開社會行政設計會議，出席川、滇、黔、陝、甘、贛、浙、閩、粵、鄂十省社會處長，皖省民政廳長，渝市社會局長，湘、桂、豫、晉、康五省民政廳社會科長及該部高級職員共四十餘人。

（八）其他會議——例如二十三年三月南昌行營召集各省高級行政人員，商討專員制度之改善，議定專員公署之分等編制（見後）。二十八年二月第九戰區司令部召集贛、湘兩省行政人員舉行兵糧會議。三十二年五月十七日衞生署召集防疫會議，出席中央各機關代表，各省、市衞生處、局長，衞生署所屬有關防疫各機關及專家等，共八十餘人。

以上所述各種會議均屬臨時性質，此外尙有若干種經常舉行之會議。（一）十七年七月十八日，國民政府公佈全國禁煙會議組織條例，規定全國禁煙會議每年舉行一次或兩次，由國民政府定期召集之（第五條）。其出席人員為（1）中央禁煙委員會委員，（2）各省省政府代表每省一人，（3）各特別市市政府代表每市一人，（4）各地最高軍事長官每地一人，（5）禁煙團體代表三人，（6）各省總商會代表每省一人（第二條）。主席及主副主席由國民政府指定（第三條），其議決事項「由國民政府核交禁煙委員會執行之」（第九條）。（二）十七

年七月二十五日內政部公佈全國內政會議規程規定：「國民政府內政部爲厲行訓政工作，統一內務行政並徵集各方意見，特召集全國內政會議」（第一條），「……每年舉行一次……」（第七條）。其會員如下：(1)各省民政廳廳長，(2)各特別市市政府之公安、衛生等局局長，(3)國民政府選派之代表二人，(4)其他與內政有關之各部、院、會臨時選派之代表一人，(5)內政部選派之專家五人，(6)內政部部長、次長、秘書長、參事、司長、處長」（第三條）。「……設主席、副主席各一人，主席由內政部部長任之，副主席由次長任之」（第五條）。其議決事項由內政部採擇施行（第十四條）。惟實際全國內政會議僅舉行三次，第一次舉行於二十一年二月十五日，其討論中心爲縣組織及地方自治，第二次舉行於同年十二月十日，繼續討論地方自治之推進並研究市組織法之修改，第三次舉行於三十年十二月五日，討論新縣制之實施等問題，而其出席人員較原定增加甚多。（註二二）(三)十九年十月十七日工商部公佈全國度量衡會議規程，規定全國度量衡會議每年由工商部（按二十年以後改組爲實業部，二十七年以後改組爲經濟部）召集之……」（第四條），其會員爲(1)工商部主管司長、科長、技監、主管技正，全國度量衡局局長、科長，度量衡製造所所長，度量衡檢定人員養成所所長，(2)中央各部、會及各省、市政府代表各一人，(3)工商部遴聘若干人（第二條），「……會議時互推一人爲主席」（第四條）。此項會議實際亦僅舉行三次，其時期分別爲十九年，二十六年（七七事變以後）及三十一年（十月六日至八日）。(四)依主計處組織法（十九年十一月二十五日公佈，二十年六月二十九日，二十三年五月二十五日，二十九年十月十二日，三十三年一月十三日先後修正）之規定，主計處得召集全國主計會議，以下列人員主持之：(1)主計長、主計官、及主計處專門人員，(2)各主要機關（按各省省政府必包括在內），主辦歲計、會計、統計之人員，(3)各主要機關之長官或其代表，並以主計長爲主席（第二十條）。(五)二十五年三月前實業部公佈中央農業實驗所與各地方農場技術合作辦法，其第二項第三款規定：「中央農業實驗所就實際需要情形分別舉辦各項討論會，召集各地方農場主管人員參加討論，其辦法臨時擬定通告」，討論會亦會議也。其他例證可隨時注意補入。

二十九年至三十一年之間舉行之全國性會議，至爲頻繁（其中有一部份無省人員參加者，本篇未述），一部召集，他部效顰，若非召集一全國會議則不足顯示政治才能者，因此第三屆國民參政會議第一次大會議決之「厲行裁員以節開支而利行政效率案」中有「……非絕對必要不得召集全國性會議」之句，此項決議業由國民政府於三十一年一月十三日令行。

二十二年四月十八日行政院公佈農村復興委員會章程（二十二年五月九日及同年八月八日修正），其第三條云：「委員會委員由行政院院長聘任之，行政院正、副院長暨有關之各部部長爲當然委員，院長爲委員長。開會時，有關各部得派次長一員出席，其他各部部長、委員會委員長，各省省政府主席各直轄市市長、行政院祕書長，政務處長得隨時參加。」二十八年三月國民政府頒布戰時黨、政、軍聯席會議通則，規定戰區司令長官在作戰關係上爲謀區內黨、政與軍事配合及迅速實施，得組織戰區黨政軍聯席會議，由下列各項人員組織之：（一）戰區司令長官及其參謀長，（二）戰區政治部主任，（三）戰區內省政府委員一人至三人，（四）戰區內省黨部委員一人至二人，開會時以戰區司令長官爲主席。其討論事項如下：（一）治安，（二）交通，（三）兵役，（四）民衆組織及訓練，（五）徵發，（六）人口疏散，（七）物資調劑及疏散，（八）國防工程，（九）地方抗戰工作人員之訓練，其議決案由戰區司令長官送各主管機關執行。凡此會議其精神實與本節所論會議者相同。

（三）會商——中央與各省於行政有互相協助或諒解之必要時，常事先會商，以期一致，俾免阻礙。有依法令規定者，亦有無法令委任或許可而由關係官署自行發起者。法令規定者例如九年九月二十一日大總統公佈各省籌賑辦法大綱，其第一條規定：「凡被災省份由中央簡派人員，會商行政長官，設立籌賑機關，綜理全省賑務事宜」。十六年十一月二十二日國民政府公佈外交部特派各省交涉員及各埠交涉員服務條例，其第五條規定：「各省特派交涉員，及各埠交涉員於職務上遇有與地方行政或軍事關係事項，除呈報外交部外，得隨時商請省政府或軍事長官辦理」。三十二年二月十日行政院公佈外交部駐各省特派員公署暫行章程，仍規定：「特派員爲執行職務時得隨時與地方最高行政或軍事長官接洽，其情節重者須先向部請示」（第四條），又規定：「特

派員於營務所關事項，得隨時與地方行政、司法及軍事各機關接洽辦理……」（第五條）。二十四年三月南昌行營公佈禁煙實施辦法，其第七條規定：「各省、市土膏店由禁煙督察處於各省、市煙民補行登記完成後兩個月內與各省、市政府確切商定全省、市准設之家數。……」二十四年九月三十日國民政府公佈衛戍條例，其第十條規定：「衛戍司令官對於衛戍地區內治安與地方官協議辦理、斟酌情形，妥愼處置」。中央農業試驗所與各地方農業技術合作辦法（見前）第二項第(2)款云：「中央農業實驗所就地方農場需要情形，隨時派員視察，以便商討」。二十六年六月行政院製定各省災荒根本救濟辦法，其關於救災事項規定有云：「……由農本局與各被災省份省政府商洽於適當地點設立合作金庫，辦理農業貸款」（甲第(三)項）。又云：「……由實業部令農本局與各被災省份商洽籌設農產運銷倉庫，代爲購運食糧辦理平糶……」。二十七年二月一日國民政府公佈（三十年十二月十七日修正）非常時期工、礦業獎勵暫行條例，其第九條規定：「第三條第三款至第七款之獎助，經濟部依非常時期工礦獎助委員會之審查報告，商經主管部或工廠、礦場所在地之省、市政府核定之」。（註二三）二十九年三月五日國民政府公佈綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會組織大綱，其第三條規定該委員會遇有關涉省務之事件，應與省政府會同辦理。二十九年三月行政院與軍事委員會會同訂定調整省政府與綏靖公署職權原則，其第(五)項規定：「綏清公署對於一般行政事項認爲有施以特殊措置之必要時，應商請省政府辦理」，第(六)項規定：「綏靖公署處理主管事項與一般行政有關者，或省政府處理主管事項有關綏靖權責者，應視其事件之性質，事前會商，或事後彼此通知」。凡此皆法令所委任或許可會商之例也。其未經法令規定，而由關係官署自行以書面、口頭或其他方式進行會商者其例至多。如三十年九月衞生署爲訓練滇緬路抗瘧工作人員，電邀雲南省衞生實驗處長、緬滇鐵路衞生處長及芒市瘧疾研究所長會商辦事理。三十一年五月十四日中緬運輸局邀請雲南省公路總局及昆明汽車業同業公會會商改善滇緬路運輸辦法。同年十二月四日至八日，外交部部長飛抵昆明與雲南省政府商討重要問題。同月二十一日江西財政廳長赴陪都商請中央增加預算。三十二年六月十日至二十四日雲南省糧政局局長於陪都與有關機關洽商雲南省軍糧、民食之供應問題。其以

公文會商者，至爲尋常，無庸贅述。三十二年七月九日國民政府公佈戰時全國技術員工管制辦法，規定：「因軍事或行政機關之持殊需要，勞動局得商同各主管機關實施緊急征調」（第十五條），「各機關場廠自行從海外或淪陷區招收技術員工，與勞動局商洽辦理」（第二十條）。

以上所述，皆臨時遇事發生，專就其事，由主管機關直接舉行之商洽。此外，約於二十年以後，尚有各省省政府所設駐京辦事處，經常與中央政府保持聯絡，隨時受該省政府之委任，與中央政府會商政務，三十四年十月三十日行政院會議議決予以裁撤（按實際仍存在）。二十八年五月國防最高委員會制定非常時期國防最委員會祕書廳與各省政府聯繫辦法，似有意將各省駐京代表辦法，加以確定，而使之正式成爲正常代表省政府與中央接洽會商之機構，茲將原辦法照錄於後：

（一）國防最高委員會爲使中央、地方政治非常時期切實聯繫起見，特訂定本辦法。

（二）各省政府主席得指定一人或二人爲代表，呈報國防最高委員會備案。

（三）各省政府代表經指定後，即向國防最高委員會祕書廳報到，指派專人隨時與之接洽。

（四）各省主席代表與祕書廳指派人員，每星期至少應會談一次，祕書廳人員負傳遞中央意旨之責，省政府主席代表負報告地方情形之責。

（五）各省政府主席代表報告地方情形應注意下列各項目：

（1）關於民政、財政、建設、教育各種施政情形，

（2）奉命執行各項業務之經過及結果，

（3）依照計劃執行各項業務之進展程度，

（4）地方對中央各種措施之輿論，

（5）地方上各種人事問題，

（6）地方上各種興革問題。

(六)各省政府主席代表報告地方情形，應備具簡單說明書，但其不能以書面報告者，得口頭報告。

(七)祕書廳指派人員與各省主席代表間之談話或接洽辦理事件，應嚴守祕密，違者以瀆職論。

(八)各省政府代表有重要機密事件面呈祕書長時，祕書廳指派人員應即代爲轉呈，不得稽延。

(九)祕書廳每月得召集各省政府主席代表舉行談話會一次，除分別傳達中央意旨及報告地方重要情形外，對於下列事項，得交換意見（按談話會仍爲會商）：

(1)委員長批交研究事項，

(2)對於省政府共同關係事項，

(3)其他中央與地方聯繫事項。

(十)談話會以國防最高委員會祕書長爲主席。祕書長因故不能出席時，得指定人員代理。

(十一)祕書廳指派與各省聯繫之人員得出席談話會，

(十二)祕書長認爲必要得召集臨時談話會。

(十三)各省政府主席代表對於祕書廳所傳達之中央意旨及談話會之紀錄應隨時報告各該省政府主席，其性質重要者應先送祕書廳指派人員核閱。

(十四)本辦法自核准之日施行。

觀察各條規定，可謂會商之制度化也矣。

(丑)關於直接行政之合作

中央與各省關於直接行政之合作關係約有以下七種：(1)中央代理省行政，(2)省代理中央行政，(3)中央及省聯合行政，(4)中央人員參加省行政，(5)省人員參加中央行政，(6)省政府協助中央行政，(7)中央政府協助省行政。茲分述之。

(1)中央代理省行政

依法屬於省公務之事項每因省方經濟、技術、或其他缺陷，由中央代理執行。例如十八年七月二十四日國民政府公佈廣東治河委員會組織條例，於國民政府設立廣東治河委員會，「掌理廣東全省河、海之疏濬、築堤、建港、開埠以及一切預防水患，發展水利籌款施工事項第」(第一條)。(註二四)「民國二十三年間(江西省政府)主席爲恢復農村秩序及生活，商由經濟委員會設立(按時爲八月間)農村服務區於浮梁、南城、豐城、新淦、高安、永修、南昌、吉安、上饒、寧都十所；後浮梁、豐城、高安、永修、南昌等處因戰事而停頓，乃改設雩都、瑞金兩處，並(二十四年三月)由中央派專員主持其事。其意旨在協助當地政府推行各項基層建設，如管、教、養、衛等工作，即教導農民、管理農民、協助農民、以解決各種困難，介紹投資，培養農民的自助能力。由中央倡導，逐漸交由地方接辦」(三十年十二月十二日江西省政府出版贛政十年)。二十五年八月二十二日教育部頒行各省市實施電影教育辦法，其第五項云：「放映機件……由教育部統籌定購或定製發給各省、市教育廳局備價領用」。凡此皆中央代理各省行政也。(註二五)

(2)省代理中央行政

依法屬於中央政府執行之公務得由省政府代理執行。各省代理中央行政又可分爲下列四種：(一)委任行政，(二)委託行政，(三)委任監督，(四)傳達政令。茲分述之。

(一)委任行政——委任行政者上級政府根據法令將本身公務強制下級政府執行之謂也。委任行政爲強制的，故下級政府必須接受執行，但上級政府亦必須根據法令，不得任便交委。古代中央與地方觀念及其職權劃分，均不甚清晰，中央委任行政不必有法令之根據，馴至地方政府以辦理委任行政爲當然，反置地方公務於不顧。因此地方自治之要求以生，地方政府辦理地方行政之觀念漸固，而委任行政必須有法令根據成爲委任行政不可缺少之元素矣。地方自治存在，地方議事機關得於相當限度之內設立地方公務，地方行政人員亦由地方人民自行選任、自行監督，故所受中央控制較無自治地方爲小，中央控制力小，委任行政自少方便。凡地方自治發達之國家委任行政數量較少，厥以此故也。聯邦國家中聯邦政府對各邦政府毫無控制之權(指完全聯邦制而

言），故聯邦政府對各邦政府無委任行政之權（除非憲法另有規定）。

我國省無自治權，自法律立場觀之，中央政府對於省政府有完全控制之權及無限制之委任行政權，雖實際政治上不然。自十九年二月三日修正後省政府組織法第五條列舉省政府委員會處理事件中即有「關於執行國民政府委託事項」（十九年二月三日以前省政府組織法未規定省政府委員會之職掌），所謂委託，實指委任而言，故省政府組織法實承認委任行政之存在也。今舉數例以明之。鑛業法第四十八條規定：「國營鑛業由農鑛部（按今爲經濟部）管理之」，但「國營鑛業權之出租或解租經濟部應隨時令交省主管官署登記」（同法施行細則第五十七條）。國民政府政務官懲戒委員會處務規程（二十一年十二月二十六日修正公佈）第七條云：「國民政府政務官懲戒委員會得委託行政或司法官署調查案件，必要時並得報請國民政府以命令行之」，行政官署當包括省政府，以命令行之即委任也。原公佈森林法第三條第一項規定：「森林用地於土地法（二十五年三月一日施行，惟事實上未實行）未施行前應由主管部令該管地方官署調查荒山、荒地之宜於造林者編定公佈之」。（六二註）二十四年二月行政院修正公布電影檢查法施行規則，其第十二條規定：「電影檢查委員會（按屬於行政院）得委各地教育主管機關派員攜帶本會發給之檢查證至放映電影之場所就近施行檢查」。二十七年十月六日國民政府公佈非常時期農鑛工商管理條例，規定經濟部管理有關國防之農、鑛、工、商企業及物品時或設專門機構管理（第三條），或委任省、市政府管理（第二條第二項）。二十八年六月十四日經濟部公佈植物油摻合及替代柴油暫行規則，委任地方農業改進機關辦理有關之檢驗（見交還行政）。二十九年六月二十一日國民政府訓令規定在考選分機關未設立前各省、市考選行政事務除四川由考選委員會直接辦理外其餘各省、市由教育廳、局承考選委員會之指示、監督負責兼辦」，此由國民政府將考選行政委任各省也。三十年二月二十九日國民政府公佈禁煙禁毒治罪暫行條例，其第二十二條第一項規定：「犯本條例各條之罪者由軍事委員會委員長指定有軍法職權之機關審判之，或委任各級地方政府代爲審判」。又同條第二項規定：「依前項規定所爲之裁判，非經呈奉軍事委員會委員長核准不得執行」，則代審判後尚可代執行也。三十三年六月二日行政院接受

「社會部三十三年五月十日呈，爲戰時交通困難，各國營廠、礦分散後方各省，依照非常時期廠礦工人受雇解雇限制辦法辦理工人之受雇、解雇，頗感不便，擬將此等事項授權各該廠、礦所在地之省、縣、市主管機關就近代爲核定後轉報主管部及該部備查，其情節重大者仍應先行請示……」並予照准，訓令各省、市政府遵照。同年八月五日國民政府訓令公佈普通考試分爲初試再試並加訓練辦法，其第四項規定：「初試及格人員除技術訓練或因特殊情形呈准送由其他機關訓練外均分別由中央政治學校或各省訓練機關負責訓練」。

（二）委託行政——中央政府公務得委託省政府代爲執行。委託不帶強制性，但亦須有法令根據，以資限制，否則任便委託，對於行政系統極有影響也。例如十八年四月二十九日司法行政部公布假釋管束規則，其第一條規定：「假釋者由交付假釋監督之監獄監督之，但監獄得以其監督權委託假釋者居留地之公安局（按卽今警察局）。……」又鑛業法施行細則第七十一條規定：「鑛區稅由經濟部徵收，或委託省主管官署代爲徵收，……隨時轉解經濟部。……」其第七十二條規定：「鑛產稅由財政部會商經濟部委託省主管官署代爲徵收，或另行指定徵收機關辦理」。二十年三月國民政府公佈銀行法，其第二十三條規定：「財政部得於必要情形派員或委託所在地主管官署檢查銀行之營業情形及財產狀況」。國民政府懲戒委員會處務規程第七條規定：「國民政府政務官懲戒委員會得委託行政或司法官署調查案件，……」已見前述。公務員懲戒法（二十年六月八日公佈）亦規定：「懲戒機關對於受移送之事件除依職權自行調查外並得委託行政或司法官署調查之」（第十四條）。森林法施行細則第十一條規定：「國有林之經營管理……得由實業部（今經濟部）委託地方主管官署爲之」。二十二年三月銓敍部制定各省公務員委託審查辦法，（註二六）規定：「凡縣政府及各省、市政府所在地以外各廳、局附屬或直屬機關委任公務員之任用均委託各省政府辦理」（第一項）。「各省政府辦理上項審查，以省政府委員、廳長、秘書長組織審查委員會依法審查」並「以省政府主席爲主席……」（第二項）。惟察其規定之意，名爲委託，實帶委任色彩也。二十六年四月七日行政院令頒行政督察專員資格審查委員會考詢辦法，其第五項規定：「被審查人員如確在邊遠地方不能卽時來京接受考詢，得聲明理由呈請本會核准展期考詢或由本會

斟酌情形委託當地省政府主席代爲考詢」。二十二年七月二十四日交通部公佈委託省政府代辦長途電話原則，規定長途電話得委託各省省政府代辦（第一項），但各省代辦長途電話於敷設前須將工程計劃咨送交通部核定（第二項），於敷設時交通部並得派員監視（第四項）。又各省代辦長途電話之收費價目及業務辦法須由交通部核定（第五項）。其營業狀況應按月具報交通部，交通部並可隨時派員查察（第七項）。營業收入歸省，但應由部、省協議提出相當百分數解部。委託代辦之長途電話，交通部於必要時得收回，其機械、廠屋、器具各物概依時價折舊給償（第十項）。二十八年一月二十五日經濟部公佈汞業管理規則，其第四條規定經濟部資源委員會辦理汞及其鑛產品之定價、收買、運銷及調節生產等事暨核准汞及其鑛產品之購、銷均「得因事實便利委託當地地方機關執行之」。同年五月五日財政部公佈各省市茶葉管理機關組織通則，其列舉各省茶葉管理機關之職掌（第四項）中有受財政部貿易委員會之委託辦理茶葉收購事項」（己款）之規定。同月二十日財政部又公佈委託戰區各省政府暫時代征統鑛菸酒各稅辦法，規定「財政部於事實上之需要得指定地區委託戰區各省政府暫行代徵統、鑛、菸酒各稅」（第一條），至代徵各稅所需經費就徵收稅款按百分之十實支（第七條）。同月十二日及二十二日經濟部又先後公佈管理煤炭辦法大綱及水泥管理委員會章程，前者規定經濟部燃料管理處「對於各重要產煤及用煤區域因管理上之必要得酌設辦事處或管理員，或委託地方機關代爲管理」（第三條）；後者規定：「本會對於水泥之管理得於各地方設辦事處或委託當地主管機關辦理」（第十一條）。同年六月十四日該部再公佈管理錫業規則，其第三條規定：「資源委員會得於適宜地點設立錫業管理及稽查機關，或委託其他機關代行職權」。二十九年一月二十四日該部公佈鋼鐵管理規則，其第七條規定：「管理委員會（按直屬該部，由該部派委員三人及軍政部派委員二人組織之，並由該部指定主任委員）爲執行管理之便利得於指定管理區域設置管理機關，或委託地方機關代爲管理。三十年七月十六日農林部公佈辦法，委託各省寄養耕牛。三十一年四月三十日經濟部公佈工鑛調整處獎助鋼鐵料材內運暫行辦法，其第五條規定：凡由各戰區內運者可向該處委託之省建設廳領運輸執照（按該處於三十四年一月併入行政院戰時生產局，旋撤）。三十一年

八月十一日國民政府公佈麻醉藥品管理條例，其第九條第一項云：「麻醉藥品經理處因業務上之需要得呈准衞生署指定地點設立分處，或委託地方衞生主管機關代辦分銷事宜」。凡此規定，皆委託行政也。

(三)委任監督——中央駐設各省之機關，得以法令委任當地省政府代為監督。例如元年十二月十二日大總統公佈各省陸軍測量局編制大綱，其第一條規定：「各省陸軍測量總局隸屬於參謀本部第六局，兼隸於本省都督。……」都督本非地方官，然十六年十二月十日軍事委員會公佈陸軍測量局組織條例，因其意規定：「各省陸軍測量局直隸於國民政府軍事委員會參謀廳，兼受各該省軍事廳（在軍事廳未成立前受各該省政府之監察指導）之監察指導辦理全省陸地測量各項業務，印製兵要地圖及其他關於土地測勘事宜」（第一條）。十八年二月十九日國民政府公佈各省陸地測量局組織大綱（十九年二月二十七日修正），二十五年十一月九日公佈各省陸軍測量局組織條例，均於首條規定各省陸軍測量局直隸於參謀本部，兼受各該省省政府之指導。省官制於首條規定省巡按使「受政府之特別委任監督財政及司法行政暨其他特別官署之行政事務」（按其時各廳均直屬於中央各部）。二年五月二十一日大總統公佈交涉員職務通則，規定各省特派交涉員暨各埠交涉員均兼受各該省行政長官之監督（第二條第一項）。十六年十二月二十二日國民政府公佈外交部特派各省交涉員服務條例，亦規定「各省特派交涉員及各埠交涉員均兼受該省政府之監督」（註二七）（第二條）。十二年四月二十三日前農商部公佈青海勸業專員職掌規則，其第一條規定：「青海勸業專員由大總統簡任，秉承農商總長並商承該管地方行政長官執行青海全區實業行政并勸導青海人民振興實業」。此時青海為一特別區域，然實相等於省也。以上皆省政府為某一中央官署行使代監督。十六年十月二十五日修正省政府組織法第十三條規定：「省政府對省內各機關簡任官吏認為有溺職行為時得向國民政府彈劾」。所謂省內各機關，實包括駐省中央機關而言也。惟十七年四月二十五日修正以後之省政府組織法，則將此項規定取消。三十一年十二月二十三日行政院制定行政院所屬各部會署派駐甘肅各機關監督考核辦法，實為一項新的試驗，茲將其原文照錄如左：

(一)行政院所屬各部、會、署派駐甘肅各機關（以下簡稱各機關）由行政院院長責成甘肅省政府主席就

近予以監督考核。

(二)各機關之設置或裁併應由各主管部、會、署通知甘肅省政府主席。

(三)各主管部、會、署核定之各機關之工作計劃及預算應同時分送甘肅省政府主席查考。

(四)各機關辦理工作計劃之進度或執行業務情形應按月報告甘肅省政府主席一次，關於人事動態並應隨同報告。

(五)為實行各機關之監督考核，甘肅省政府主席得隨時前往視察，或派員視察，並得調閱有關文卷。

(六)甘肅省政府主席監督考核各機關之意見除特殊情形外應按月呈報行政院，並分送各主管部、會、署。

(七)甘肅省政府主席監督考核各機關時應與各主管部、會、署密切聯繫。

(八)各機關人員如有違反法紀、廢弛職務或有失公務員身份者應由甘肅省政府主席隨時密報行政院依法核辦。

其執行情形未悉，惟三十三年八月行政院卽令頒行政院所屬各部會署派駐各省辦事人員監督考核辦法，原文如左：

(一)行政院所屬各部、會、署派駐各省之辦事人員（以下簡稱派駐人員）由行政院責成各該省主席負責指導監督。

(二)派駐人員由行政院就其中階級較高、品望較孚者指定一人為指導員，主持監督聯繫事宜，省會以外城市之派駐人員，由該省指導員指定級高望優者一人主持該區督導聯繫事宜。

(三)派駐人員應每月舉行聯合小組會議一次，由指導員召集，省政府主席得蒞會指導，或派員出席指導之。

(四)聯合小組會議除準用黨政軍事機關人員小組會議與公、私生活行為輔導辦法之規定外應注意左列事

項：

(甲)各派駐人員報告工作進度及業務狀況，

(乙)各部、會、署駐省各機關工作之相互聯繫，

(丙)與地方各機關之聯繫及與地方人士感情之融洽。

(五)派駐機關之設置、裁併或派駐人員之更調應由各主管部、會、署通知指導員轉報各該省政府主席。

(六)各主管部、會、署核定各派駐機關之工作計劃及預算時應分送各該省政府主席查考。

(七)派駐人員辦理工作計劃之進度或執行業務情形應按月報告該省政府主席一次。

(八)省政府主席對於派駐人員之公、私生活及業務執行情形得就近考察指導。

(九)派駐人員對於省政府之考察指導如不置理時得由該省主席通知主管部、會、署飭遵或報院核奪。

(十)省政府主席之考察意見有特殊重要者得隨時報告行政院，並分送各主管部、會、署。

(十一)派駐人員如有違反公務人員服務法之情事時應由該省政府隨時報告行政院依法核辦。指導員應隨時切實考察舉發，其失察或徇隱者按情節輕重由院依法懲處。

(十二)省會以外城市之派駐人員應分別就地密切聯繫，每月照駐省人員例舉行聯合小組會議一次，以指導員所指定主持該區督導聯繫之人員爲召集人。舉行會議時省政府得派員出席指導，其會議情形由召集人報告指導員報省政府查考。

(十三)駐在各省之司法機關及軍政機關人員得由司法行政部、軍政部分別另訂考察監督辦法。

其施行情形亦無考，恐徒具文耳。惟法制上不失省政府對於省內中央派駐人員有概括的監督權也。其地位似若行政院之代表也。又三十二年三月十五日修正公布之兵役法規定省政府主席爲省徵兵監督(第十三條第一項)。再同年四月二十七日行政院制立之各省市田賦糧食管理處組織規程規定：「本處隸屬財政、糧食兩部，並受省政府主席之指揮、監督」(第二條)。凡此皆委任監督也。(註二八)

（四）傳達政令——依行政階層原理，省爲高級行政區域，縣、市爲低級行政區域，縣、市行政，應由省政府直接監督。基此理論，凡中央對於縣、市行政有所指揮，或對縣、市政府作行政上之委任，其政令必由省政府代爲傳達。（同樣縣、市政府對中央政府有所請求、請示，亦必請省政府代爲傳達。）例如鑛業法施行細則規定：「經濟部依鑛業法第十條劃定國家保留區時應指明鑛質及區域令知省主管官署轉令所在地縣、市政府分別公告」（第十一條第一項）；「依鑛業法第四十九條之規定經濟部因設定國營鑛業權呈請備案時……應附鑛區圖二份由省主管官署轉發一份於所在地縣、市政府並分別公告之」（第五十四條）。二十八年三月振濟委員會通電各省政府請「轉飭各縣、市政府會同振濟機關、慈善團體組設空襲救濟聯合辦事處，限二十八年三月底以前成立。」四月軍政部電各省政府請將兵役會議議決案中歸納辦法七項轉達各縣、市政府遵照；又咨各省政府以實施兵役以來承辦人員多不按法定手續辦理請轉飭縣、市政府遵照注意。同月第三戰區司令部電咨江西省政府爲保藏寺廟金類神像鐘鼎等物，希卽轉飭所屬各縣縣政府遵照。五月，振濟委員會電各省政府云：「前訂辦法，督促各省之各市、縣利用原有機構改設兒童教養、保育院、所，並限定於四月至六月辦理。茲以限期將屆，請轉飭各縣先將原有之孤兒院及育嬰堂分別改名爲兒童教養所及兒童保育所，限於六月底報由貴府彙轉本會，以憑查核。」六月教育部制定各縣、市社會教育推行委員會組織綱要，卽咨送各省政府轉發所屬各縣、市遵辦。七月，江西軍管區司令部咨告江西省政府規定普通工人錄用三十歲以上壯丁改爲錄用三十六歲以上，請轉令所屬專員公署及縣政府遵照。類似之例時常可見，不勝枚舉。

大凡中央各院、部、會、署對於各縣、市政府政令均由省政府轉行，殆無例外。惟各院、部、會、署派駐或分設各地方之機關每仿省政府各廳、處例直接指揮縣、市政府，其政令殊少由省政府轉達者。其故或因中央院、部命令或咨行省政府傳達，省政府位居卑下，不得不傳達，而此類機關地位多不及省政府，所請傳達不必邀允，不若直達爲便也。至若中央分設地方軍事機關多自以爲擁有實力，不屑受省政府牽制，或欠法定條件，顧忌間接傳達阻礙，莫不逕行指揮市、縣也。按中央派駐或分設地方機關各有職掌，各有公務，與縣、市政府

各有職掌各有公務相同，實無指揮縣、市政府之權力，亦無指揮縣、市政府之理由。而事實上一縣、市政府須受多數機關指揮監督（有時多至三四十），亦莫能行政。同此，中央迭有限制之規定。二十九年三月調整省政府與綏靖公署職權原則，第四項卽規定：「綏靖公署直接指揮省政府所屬機關（按法令中縣、市政府均視爲省政府管轄之機關）以基於軍事或綏靖上之急迫情事爲限」。三十一年二月五日國民政府再公佈中央各機關及各部隊對縣政府行文用令限制辦法，原則上規定：「中央各機關及各部隊如有必須縣政府辦理事務時，應經由省政府轉令遵辦，不得直接用令」（第三條）；同時「各地縣政府遇有中央各機關及各部隊長官擅權濫發命令時，除拒絕接受外，並得呈省政府核辦」（第四條）。該辦法並規定「關於濫發命令之官員，由該管上級機關分別議處」（第十條），惟「因縣長兼任其他職務，該管上級機關須直接用令時，應對其兼職爲之」（第九條）。又左列各項情形中央機關得臨時對縣政府用令：

（一）「淪陷區或作戰區內之戰區司令長官或集團軍總司令及該防區內之駐軍軍長以上官員，關於作戰上之緊急情事，爲達成任務，指揮便利，對該管轄區內之縣政府，得直接用令，同時，並應電達省政府查照；但其他事務，仍按第三條辦理」（第五條）。

（二）「關於淪陷區或作戰區內之黨政工作事宜，戰地黨政委員會（按已撤）所屬分會及區會對該管轄區內各縣政府得直接用令，並應電達省政府查照；但已恢復建制並經省政府接收之縣，不得援例」（第六條）。

（三）衛戍或戒嚴區、綏靖區內之衛戍總司令、戒嚴司令、綏靖主任關於衛戍、戒嚴、綏靖等軍事行動，爲統一指揮便利，對該管轄區內之縣政府得直接用令，並應同時電達省政府查照；但其他與軍事無關事件不得援例」（第七條）。

（四）「各省防空司令關於防空緊急事宜，對於該省各縣政府得直接用令；但其他指導事項不得援例」（第八條）。

此項限制辦法，若果嚴格執行，傳達中央政令將爲一項重要工作矣。關於傳達政令，省政府有無裁酌權之問

題，頗値研究。就實際政治而論，凡有權指揮監督省行政之機關，如各院及行政院所屬各部、會暨國民政府直轄機關等，其政令殆無不傳達者，其他中央機關之政令則省政府未必予以傳達。平心論之，理論上亦殊應如是，蓋省政府傳達過多實不勝其繁，而縣政府政出多門，尤難處理也。惟省政府或傳達，或不傳達，斷不可將政令內容加以修改也。省政府對於傳達與否，宜有裁酌之權；然對於政令本身，則無權裁酌，否則侵犯中央行政與事權矣。

(3)中央及省聯合行政

中央及省聯合行政又可分爲(一)會同行政，(二)連串行政，(三)交選行政，(四)合併行政四種。凡一事務自始至終由中央政府及省政府共同負責辦理者爲會同行政。凡一事務自始至終由中央政府及省政府先後各辦理一段而對所辦一段負責者爲連串行政。凡一事務同時歸屬於中央行政及省行政範圍，由中央政府或省政府辦理均可者爲交選行政。凡一行政由獨立之中央行政與獨立之省行政合併構成者爲合併行政。茲分別舉例說明之。

(一)會同行政——十七年七月二日財政部公佈江浙漁業事務局章程，依其規定，該局因受財政部及江、浙兩省省政府管轄，由財政部派任局長，兩省省府各派稽察員一人共同負責辦理該局事務(第一、第三及第四條)。二十二年三月二十一日國民政府公佈各省市國民軍事訓練委員會暫行規程，規定於各省教育廳內設國民軍事訓練委員會(第一條)，由訓練總監部(抗戰後改爲軍訓部，訓練總監部直屬於國民政府，軍訓部屬於軍事委員會)派兼任委員二人，省教育廳派兼任委員二人，省軍事最高機關派兼任委員一人，均須薦任以上人員組成之，并以訓練總監部所派委員中之高級者爲主任委員(第二條)，掌考核全省高中以上學校軍事教育之成績，指導督促其進行，並指導全省學校以外之國民軍事教育事宜(第四條)。二十二年行政院公佈揚子江防汛委員會簡章，規定由國民政府全國經濟委員會、交通部揚子江水道整理委員會及湘、鄂、贛、皖、蘇、京五省、市政府共同組織揚子江防汛委員會，辦理揚子江臨時防護及搶險工程事宜(第一條)。該會設委員八人，以全國經濟委員會籌備處主任，揚子江水道整理委員會委員長，湘、鄂、贛、皖、蘇五省建設廳廳長及南京市長尤

任之，並以揚子江水道整理委員會委員長主持一切會務（第二條）。二十三年二月內政部與河北省政府會同公佈整理海河善後工程處章程，規定部、省兩方爲完成海河治標工程會同組織整理海河善後工程處（第一條），會派正、副處長，會計主任及祕書各一人及工程師一人至三人掌其事（第三、四、五條）。二十三年三月行政院公布浙贛鐵路聯合公司組織規程，規定浙贛鐵路由鐵道部與浙、贛兩省省政府合築合營。聯合公司設理事會，置理事十一人，鐵道部及浙、贛兩省府各派二人，銀行界四人及浙贛鐵道局局長（理事會聘），任期均爲三年，互推一人爲理事長（第四條）。鐵路建築經費杭州至江山段由浙江省政府擔負，玉山至萍鄉段由鐵道部及江西省政府各發公債一千二百萬元充之（第六條）。兩段經費收、支各自獨立（第八條），但玉萍段建築經費不足或須整理債務時公司得以全路財產抵押借款或擔保發行公司債票（第七條）。二十四年二月南昌行營制定「查禁種禁特派員行文程序」，其第(二)項規定：「在總檢舉期內省政府頒佈文告凡關於禁種事項特派員應一律會銜辦理。……」二十四年六月四日國民政府公佈中國農民銀行條例，其第二條稱：「中國農民銀行資本總額定爲國幣一千萬元，分爲十萬股，每股國幣一百元，一次繳足。除由財政部認二萬五千股及各省、市政府分別認股外，餘由人民承購（第一項）。各省市政府所認股款均不得少於二千五百股（第二項）。」由此觀之，中國農民銀行實財政部與各省、市政府合辦之銀行也。二十五年六月三日禁煙禁毒實施規程第八條規定：「查禁種煙，每年分爲兩期，煙苗下種時期爲第一期，煙苗出土時爲第二期，由特派員會同省政府切實查禁。」二十六年六月行政院制定之各省災荒根本救濟辦法(甲)「救災事項」中規定「應由實業部令農本局、財政部令中國農民銀行，籌撥的款，會同地方政府切實辦理」(第三項)；(乙)「防災事項」中規定「應由中央政府會同省政府籌款設立國營墾場」（第一項）。二十七年一月國民政府制定特許川滇鐵路股份有限公司條例，二月制定特許湘桂鐵路股份有限公司條例，分別規定川滇鐵路公司建築及經營自昆明至敍府之鐵路幹線及展長線支線，湘桂鐵路公司建築並經營自衡陽經桂林至柳州之鐵路幹線及展長線、支線；兩公司經鐵道部（今交通部）核准後得建築及經營其他鐵路線，並經鐵道部及其他事業主管機關之核准兼營鐵路沿線附帶有關事業（均第二條）。

川滇鐵路公司資本總額定爲國幣二千萬元，分二十萬股，每股國幣一百元，由鐵道部認十萬股，雲南、四川兩省政府各認五萬股；湘桂鐵路公司資本總額定爲國幣三萬元，分爲三十萬股，每股國幣一百元，由鐵道部認十萬股，湖南、廣西兩省政府各認五萬股，其餘十萬股由理事會議決定期募集（均第五條）。（註二九）兩公司均設理事會，包括理事九人至十一人，內鐵道部派三人，財政部派一人，關係省政府各派二人，理事會聘請之公司總經理爲當然理事，並由商股（無商股時爲省政府）選任二人（增加資本時理事人數比例增加，官股售與商股時官股理事照比例改爲商股理事）（均第八條）。又均設監事五人，由鐵道部及關係省政府各派一人，商股選任二人（第九條）。二十七年三月經濟部與貴州省政府合設貴州省農業改進所，行政屬貴州省政府建設廳管轄，技術歸經濟部中央農業實驗所管轄，置所長一人，由中央農業實驗所向貴州省政府建設廳推薦，呈請貴州省政府派充，技術專員五人至十五人，由所長商經中央農業實驗所同意後呈請貴州省政府建設廳轉請貴州省政府派充。六月浙江省政府與浙江軍管區司令部會同訂定浙江省新兵徵集費用支配暫行辦法，並與財政部貿易委員會會同訂定處理浙屬茶葉產銷辦法。七月浙江省政府與財政部爲救濟鹽荒並增加稅收聯合設立浙區戰時食鹽運銷處（後改收運處），其處長由財政部委派，浙江省政府加委，副處長由浙江省政府委派，財政部加委；其所需流動資金由部省平均負擔。同年十二月十五日經濟部公佈國營礦區管理規則，規定國營礦區依礦業法第四十八條至第五十一條之規定採下列三種方式：（一）經濟部直接管理，（二）委託其他中央官署辦理，（三）出租（第二條），其（一）（二）兩種方式均可與省政府合辦，惟中央所佔資本不得少於半數，若組織公司並允許商股加入時則不得少於百分之三十四（第三條）。依此規定經濟部資源委員會與各省合辦之礦區計有：江西天河煤礦、江西萍鄉煤礦、湖南辰谿煤礦、湖南江華錫礦、南桐煤礦、禹縣煤礦、彭縣銅礦、陝北石油礦、廣西平桂礦務局、滇北礦務公司、川康銅業管理處等。二十八年三月二十四日經濟部公佈採金局組織規程，其第十二條云：「採金局爲事實需要得與礦區所在地之省政府商定合作辦法」。依此規定辦理者有青海及西康金礦，雲南永平金礦則由局單獨辦理。同年同月雲南省政府建設廳、軍事委員會西南物資進出口運輸總經理處、交通部馱運管

理所昆明辦事處、交通部西南公路運輸管理局昆明段辦事處、雲南全省公路總局汽車營業辦事處、昆明市政府、雲南省會警察局、昆明市商會九機關團體合組雲南全省運輸事業調整委員會，辦理下列各項事務：(一)聯絡省內外各運輸機關，交換意見，共謀運輸事業之進展及推行辦法之劃一；(二)代各運輸機關招僱人力、獸力、以備各機關自行輸運；(三)管理省會運輸同業公會及脚夫、人力行車、船公會等團體，遇有必要時得以命令調僱各該公會所有一切運輸工具；(四)指揮各縣軍運代辦所及馱運襄辦所辦理各縣境內之運輸事宜；(五)調查及設計有關運輸事件；(六)調查運輸建議事件；(七)其他有關調整運輸之各項事件。同年八月六日非常時期難民移墾條例第九條規定：「移墾難民之編制、移送、保護、管理及衣、食、醫藥之供給由振濟委員會會同有關係機關及地方政府辦理，同月交通部、經濟部、雲南省政府建設廳、軍事委員會西南物資進出口運輸總經理處及水陸聯運委員會合組紅河水運查勘隊。同年六月江西省政府與財政部西岸鹽務辦事處，合組江西戰時食鹽接運處(其組織規程於四月二十八日經江西省政府委員會會議通過，五月二十三日財政部修正)，以辦理江西食鹽之運輸事宜。該處設處長一人，由財政部(派員充任或)指派西岸鹽務辦事處處長兼任；副處長二人，由江西省政府及財政部鹽務總局(三十四年一月三十日改為鹽政局)各推薦一人、分別咨、呈財政部派充之(規程第四條)；均兼受財政部及江西省政府之指揮、監督(第三條)。該處資本國幣二百萬元，由部、省平均撥付(第二條)。同年七月二十七日行政院核定雲南省抗瘧委員會組織簡章，依其規定，雲南抗瘧委員會委員九人，其人選如下：(一)雲南省政府指派四人，(二)衛生署(當時屬於內政部，今屬於行政院)指派四人，(三)雲南全省衛生實驗處處長(屬於民政廳)(第二條)。同年十月二日行政院公佈查禁種煙督察團組織簡則，規定各督察團「設團長一人，副團長一人，由行政院會同軍事委員會派員兼任；團員若干人，由內政部、省政府、綏靖主任公署、省黨部及禁煙委員會分別派員兼任」(第二條)。各團督察禁煙工作，以六個月為期(第十二條)。十一月設立四川、西康、雲南、貴州、福建、陝甘六團，二十九年六月結束。二十八年十一月四川省政府與內政部合組警政視察團，視察四川各地警政。三十年七月十四日軍政經濟兩部會同公佈各省市工鑛業技術員工

緩役審查委員會章程，規定各省該項委員會由省建設廳派委員兩人、民政廳一人、軍管區司令部兩人及經濟部資源委員會、工鑛調整處各派一人組成（第二條），故該會掌理之事務，爲中央及省會同公務。同月二十三日省營工業鑛業監理規則，第三條規定：「重要國防工業、鑛業由主管部或其直轄之機關主辦，但得許省政府加入資本、或與省政府合辦。……」中央與省合辦之鑛業，已述於前。至於合辦之工業有資源委員會與各省省政府合辦之四川酒精廠，貴陽、蘭州、萬縣、西京四電廠，雲南酒精廠等。此類部、省合辦之工、鑛業均須由部、省雙方合組理事會或公司管理之（規則第四條第二項）。同月農林部與廣東、廣西、甘肅、貴州、雲南等省省政府合辦蒸製骨粉廠，各一所，其資本由部、省共同負擔，部負擔每省以國幣拾萬元爲限，省至少負擔與部同數。每廠由部派會計一人，其技術人員由省派用，但辦事人員之不稱職者得由部、省會商更換之。三十一年行政院修正公佈辦理土地陳報綱要，其第三條規定：「各省辦理土地陳報由省田賦管理處（按屬於財政部，惟三十四年一月田賦改歸糧食部管轄）主辦，其設有地政機關省份並應會同辦理。……」同年八月十一日麻醉藥品管理條例第十一條第三項：「麻醉藥經理處於必要時……得會同地方政府及衛生機關稽查購用人之使用情形，及現存品量。同年四月九日經濟部公佈（同年十月三十一日修正）統籌棉花管理制運銷辦法，其第二條規定：「在陝棉運銷管制區域以內（按卽川、陝兩省）本辦法施行前各銀行、公司、商號購囤陝棉超過五十市擔以上，各紗廠購儲陝棉超過一年之需用者，由物價局（按屬於經濟部、今撤）會同地方主管官署淸查，限期限價徵購」。（註三〇）三十二年七月九日國民政府公佈戰時全國技術人員管制條例，其第十三條規定：「全國各機關場廠技術員工之待遇應力謀劃一，由勞動局會同各有關機關統籌規劃，擬訂標準，轉呈行政院核定施行」。三十三年八月一日行政院國家總動員會議通過戰時公營私營企業請求請調整價或政府補貼考核辦法，其第三條第二項規定各項考核「由國家總動員會議邀同四聯總處及該企業之主管機關派員會同辦理之」。三十四年九月二十九日行政院制定各省市停止外人游歷居住實施辦法，其第二條規定：「凡停止外人游歷或居住之區域應由該省、市政府會同當地最高軍事機關指定之」。凡此皆中央與省會同行政之例也。國人篤守中庸，遇職權相連，

不易劃分之時常以會同行政調解之，故會同行政得以發達也。

（二）連串行政——依十八年二月五日國籍法施行條例之規定，凡取得、喪失及回復我國國籍之聲請均由聲請人居住地所在之省、市政府核轉內政部備案（法定取得及喪失）或核准（歸化取得及回復）並由內政部於國民政府公報公布之。所謂「核轉」決非傳達，而爲審核後傳達。省、市政府核轉內政部備案與省、市政府核轉內政部核准皆爲連串行政。惟於前者省、市政府操決定之權而內政部有修正之權；於後者省、市政府有審議之權而內政部操決定之權。此種連串行政中之「連串」作用尙存於政府。鑛業法第十七條第一項規定下列事項應呈經經濟部核准並應於核准後呈請省主管官署登記：（一）鑛業之設定、變更、移轉，（二）採鑛權作抵押時其抵押權之設定、變更、移轉。此亦爲連串行政，惟其連串作用非主使於行使連串行政機關之本身也。連串行政可先中央後地方，亦可先地方而後中央，亦可於此兩例中見之。由地方至中央者可名爲「上行連串行政」由中央至地方者可名爲「下行連串行政」。其他連串行政之例甚多。如鑛業法尙規定：「呈請設定鑛業權者應具呈請書附鑛區圖呈由省主管官署轉（見施行細則第四十四至四十七條）經濟部核准：「如係呈請採鑛時並應添具鑛床說明書」（第十九條第一項）。其所謂「轉」亦非單純的轉：因（一）「省主管官署（或經濟部）認爲必要時得派員……查勘」（同條第二項）；（二）「鑛業呈請人所具呈請書，鑛區圖、鑛床說明書有不完備時省主管機關（或經濟部）得限期令其更正或補呈，如不依限更正或補呈應將呈請案撤銷」（第二十一條）；（三）「（經濟部或）省主管官署對於採鑛呈請地確認爲適當於採鑛者得限期令原呈請人呈請採鑛；如不依限呈請得撤銷其呈請案，另許他人呈請採鑛」，其採鑛呈請地仍須採鑛者亦同（第二十四條）；（四）「二以上之鑛業呈請地相重複，如鑛質爲同種，其重複部分應以呈請省主管官署在先者有取得鑛業權」，其日期同者，省主管官署限各呈請人協商後再行呈請，其不能協商時由省主管機關抽籤決定之（第二十五條）；（五）鑛業呈請地之位置、形狀與鑛床之位置、形狀不合致損鑛利時，（經濟部或）省主管官署得限期令呈請人更正，如不依限呈請更正應

撤銷其呈請」（第三十三條）；（六）（經濟部或）省主管官署認鑛業呈請地爲妨害公益或無經營之價值時得不予核准」（第三十四條）。又「鑛業權者對於核准之鑛區呈請增、減、訂正、合併、分割時應具呈請書並附新、舊關係鑛區圖及理由書呈經省主管官署轉經濟部核准」（第三十六條第一項）；但如查勘之必要或圖件不完備時部、省均可分別派員查勘或令飭補正（同條第二項）。又「呈請設定小鑛業權者應具呈請書並附鑛區圖呈請省主管官署核准登記，發給小鑛業執照，但須同時呈報經濟部備案」（第六十三條第一項），「……小鑛業執照由經濟部預先頒發省主管官署」（同條第二項），而經濟部認爲違背其設定條件時得將省核准撤銷（第六十四條）；鑛業法施行細則規定民營或地方政府所營鑛業加入外國政府改組公司時應將公司章程及契約草案呈送省政府審查附具意見轉呈經濟部核轉行政院核准（第十四條）；又鑛業權之撤銷應由經濟部核准後轉令省主管官署公佈之（第二十五條）。森林管理中亦有若干連串行政之事務。關於保安林之編入或解除由森林所在地之自治團體或其他有直接利害關係者呈請地方主管官署（註三一）核轉主管部核准之（森林法第十二條）。地方官署於接收呈請後卽通知森林所有人，土地所有權人及土地他項權利人，並公告之；公告期內其森林之開墾及砍伐應經地方官署之許可（第十二條）。公告期滿地方官署卽進行審核，審核完畢再附具意見將原呈請主管部核定（第十五條第一項），地方官署審核時並得交保安林委員會審議，以備參考（第十四條），主管部核定後再發交地方官署公告通知森林所有人（第十五條第二項）。此項連串行政爲先自地方至中央，再自中央反至地方，謂之爲「循環連串行政」可也。森林法施行細則規定云：「地方主管官署於本法施行後（按森林法於二十四年三月十二日施行）應卽從事森林用地之調查……」（第四條），「……調查程序完畢後地方主管官署須將調查結果於三個月內編製表册，加具說明，并附簡單之實測圖或目測之略圖二份呈送實業部及中央地政機關（按今爲行政院地政署）會核，轉請行政院備案後交地方主管官署公佈之」（第六條），（註三二）此亦循環連串行政也。又同細則規定：「……請求減稅或免稅者應具聲請書……呈請地方主管官署核加意見轉呈實業部會同內政財政兩部擬定免稅年限呈請國民政府核准……」（第五十二條）；又規定承領國有荒山、荒地造林者應呈請地方主

管官署核加意見於兩個月內呈由實業部轉呈行政院核定（第五十五條）；此皆上行連串行政也。國民政府核准或行政院核定後原呈請可能仍發回地方主管機關通知呈請者；然此一發還不可視爲循環連串行政，蓋行政程序，法律上至國民政府核准或行政院核定已告完畢，不待發還已生效力，此一發還，性質上純爲傳達也。此實循環連串行政與上行連串行政之基本區別，不可不加注意也。

二十二年十一月國民政府修正公佈民營公用事業監督條例，規定「民營公用事業經核准登記後如逾核定之籌備期限仍不開始營業者除因特別情形經呈准展限者外地方監督機關得呈請中央主管機關撤銷之」（第五條）。又規定民營公用事業收費及其他規章之訂定與修正均須呈請地方監督機關簽註意見後轉呈中央主管機關核准（第七條）。二十五年三月軍事委員會（按二十七年元旦以前資源委員會屬於該會）制定鎢業管理處（今屬經濟部）湖南分處管理規程，其第五條規定：「鑛業權者由產地運鎢砂至長沙，或其他交易地點，須先將湖南省建設廳所發印證向廳繳納原有捐稅，領取憑單，來分處驗明後，填發資源委員會護照」。二十九年八月四日國防最高委員會核准交通部原擬戰時管制經售汽車公司商行及修理廠暫行辦法，其第二項規定：「凡在全國各省、市之縣經營公司、廠行者應向各該省、市、縣交通主管機關申請登記，轉報交通部核准，領有『戰時經售汽車公司商行及修理廠行登記證』後方准營業。……」三十年五月十二日國民政府公佈之非常時期違反糧食管理治罪暫行條例第十四條規定：「依本條例治罪之案件由有軍法審判權之機關（按爲中央軍事機關，各省行政督察專員及各縣、市政府等）審判，呈經中央最高軍事機關核准執行之。關於沒收、罰金之執行，由原審判機關移送當地糧食主管機關（按包括各級糧食主管機關）執行之」。三十一年九月行政院對各省省政府訓令規定軍糧運輸之方法，云：「……以後各省應嚴令各縣將繳糧交(省)糧政局所指定之地點，糧政局更應盡其本身之責任將軍糧集中以後分別送至與軍糧局協定之地點，軍糧局則應妥爲配交各兵站，由兵站部向前方兵站所在地輸送交軍隊收，……」此即所謂「三段輸運」，實自縣經省至中央之三次連串行政也。

以上所述爲中央與省連串行政之概略，其他事例，可隨時辨察之。

（三）交選行政——例如十九年四月六日前農鑛部公佈農產獎勵條例施行細則，其第三條云：「依條例第二條第三項之規定（按為『地方自治機關或農民團體依調查視察或其他報告認定其成績優良者』）應分別改良成績限度之大小呈請農鑛部或地方機關核獎。」鑛業法規定：「經濟部或省主管官署認為必要時得令採鑛權者隨時將施工計劃及工程報告書呈候審核」（第九十五條第一項）；「前項施工計劃及工程報告書經濟部或省主管官署認為必須變更時令鑛業權者變更之」（同條第二項）經濟部或省主管官署對於鑛業工程認為有危險或妨害公益時應令鑛業權者設法預防或暫停止工作」（第九十六條）。鑛業權消滅後一年內經濟部或省管官署認為必要時得令原鑛業權者為預防危險之設備」（第九十七條）。「鑛業權者所用主要技術人員應就依技師登記法登記合格者選任之」（第一〇一條第一項），其有「不合格或不稱職者經濟部或主管官署得令其解任」（同條第二項）。「凡專門以上學校鑛科學生願在鑛場實習者經經濟部或省主管官署令知後各該鑛業權者不得無故拒絕……」（第一〇五條）。「鑛業權者遇有事故有查勘鄰接鑛區以必要時得呈請經濟部或省主管官署派員會同各該鑛業權者實地查勘」（第一〇三條）。鑛業法施行細則規定：「同一呈請人於毗連地域同時或先後呈請設定二以上同種鑛質之鑛業權，如無充分理由及資力，經濟部或省主管官署得令其自行選擇一個，呈請之」（第十七條）。「鑛業呈請人得呈請變更其名義但須經省主管官署或經濟部核准」（第二十三條第一項）；鑛業呈請人一部份或代表人之變更應隨時呈報省主管官署或經濟部」（同條第二項）。鑛業權消滅後原鑛業權者對於保護鑛利及預防危險之設備非得經濟部或主管官署之許可不得自由處分」（第三十九條）。「鑛業權者中途停工及復工時應分別呈報經濟部及省主管官署，並聲明其原因」（第八十五條第一項）；「……經濟部或主管官署查明認為其原因不確當或消滅時得限期令其復工」（同條第二項）。森林法規定：「農林部或林業管理機關得依森林所在地之狀況指定一定處所及期間限制或禁止土、石草皮、樹根、草根之採取或採掘」（第三十一條）。民營公用事業監督條例第十三條云：「民營公用事業如於業務，工務或財務上發生困難時得請求中央或地方監督機關予以協助」。植物油摻合及替代柴油暫行規則（經濟部二十八年六月二十四日公佈）第三條規定植物油摻合應至

該部所屬各地商品檢驗局及中央農業實驗所工作站及各地方農業改進所暨其他農業機關及該部委託學校施行檢驗（當然擇一即可）。三十年二月四日國民政府修正非常時期難民移墾條例第二十四及第二十八條，於第二十四條新條文中規定墾民興辦水利「……得請中央或省水利主管機關派水利工程人員指導協助。……」又第二十八條新條文云：「墾區農業畜牧之經營及技術改良，由農林部及各省農業改進機關派技術人員指導協助之」，其意墾區內農產畜牧之經營及改良所需技術人員可由農林部派遣，亦可由各省農業改進機關派遣也。度量衡法施行細則（十八年四月十一日前工商部公佈，二十年十二月五日前實業部修正，三十三年五月二十九日經濟部再修正）規定：「各種度、量、衡器具製造後應受全國度量衡局或地方（按即省及直轄市）度量衡檢定所或分所之檢定」（第四十條）；（註三三）又「檢定合格之度、量、衡器具應定期或隨時受全國度量衡局或地方度量衡檢定所或分所之檢查」（第四十五條）。（註三四）三十年四月十四日經濟部公佈非常時期工商業提存特別準備辦法，其第六項規定：經濟部及主管官署得隨時向各工商業抽查提存特別準備情形」。（註三五）三十三年六月十日行政院頒佈戰時民營內河打撈業管理規則，其第八條規定：「中央或地方官署遇必要時得命令打撈業緊急出動打撈洗沒物品」。同年十二月六日傳染病防治條例第二十九條規定：「傳染病流行時衛生主管機關得施行檢疫必要時得央衛生署設置臨時檢疫機構」。凡此皆交選行政也。

交選行政可再分為兩種。其一種，中央及省雖有同樣行政權，但不能同時行使，如同時行使，可生衝突，例如礦業法所規定變更採礦施工計劃及工程報告書，命令解任主要技術人員森林法所規定指定處所，期限限制或禁止土、石、草皮樹根，草根之採取或採掘等等，均不便由中央與省同時執行。此種交選行政可名為「對斥交選行政」。另一種則可由中央與省同時行使，決無衝突發生，例如礦業法所規定命令礦業權爲預防危險之設備，會同礦業權者查勘鄰接礦區，非常時期難民移墾條例所規定指導協助墾民興辦水利及經營農產畜牧等等。此種交選行政，可名為「互容交選行政」。對斥交選行政雖不可同時由中央及省行使，然先後行使仍無妨也。

（四）合併行政——例如十七年六月十四日前工商部公佈發給國貨證書規則（二十一年四月九日及二十六年

八月十四日前實業部修正，二十七年九月二十三日經濟部再修正），其第一條規定國貨證明書之呈請或直接向部爲之，或呈請地方官署代爲轉達。復依第二條之規定，直接向部呈請時，其各項表式及笨重工業品之影片須「由當地主管機關（或合法團體）查明確實後加蓋印章以資證明」（第二條）。此項證明與中央主管審核呈請爲兩件獨立之行政行爲，但前者爲構成後者之一部分，斯即合併行政。再如十八年十一月五日前農鑛部公佈農產奬勵條例，其第四條第一項規定：「凡依本條例請奬者應具呈請書呈請農商部核辦」。然該條例施行細則（十九年四月六日該部公佈）規定：「凡自願請奬之農民須……向當地農業機關先行報名登記以便查驗」（第七條第一項）；又「其奬勵依各該地方所在鄰境公立農事試驗場歷年平均成績或鄰近農事機關農產調查之成績爲標準，然後視其成績超過該標準程度高、下分別詳定奬勵之等級」（第八條）。二十八年十二月二日經濟部公佈鑛產品運輸出口管理規則，其第四條規定：「凡經指定之鑛產品在內地……報關、請領護照時應繳驗鑛照或省主管機關證明文件」（按依第一條由經濟部指定）。三十一年五月十一日國民政府公佈戰時管理進口出口物品條例（三十三年十月十四日修正），其第八條規定該條例『附表乙』所載第一類（寅）（卯）兩項物品具有下列條件之一者得向財政部申請特許出口：（一）經財政部查核種類、數量於對外貿易及對淪陷區經濟封鎖政策確無妨礙者；（二）經各省、市政府證明確爲當地土產過剩、調劑農村經濟者。凡此三例，皆省行政合併於中央行政者也。二十八年二月二十七日行政院公佈管理營造業規則（三十二年一月二十八日修正），規定經營營造業者應呈請所在地縣、市政府核轉省建設廳審查登記、第三（第四及第十一條）；但甲等營造業之登記須其廠主或代表人經經濟部核准登記爲土木或建築科技師，乙等及丙等爲技師或技副（第六至第八條）。此中央行政合併於省行政者也。（註三六）

（4）中央人員參加省行政

例如各省警察訓練所均由內政部委派教務主任，其薪金亦由內政部發給。二十七年十月行政院制定非常時期難民移墾規則（二十八年五月六日國民政府修改爲條例），其第三條規定：「各省得設墾務委員會，辦理全

省難民移墾事宜，並得由中央墾務主管機關（按依原規則或條例第二條之規定中央墾務主管機關爲經濟部、內政部、財政部及振濟委員會，又按農林部成立後經濟部當改爲農林部）派員參加」。二十八年七月五日行政院頒發墾務總局組織規程，其第六條云：「墾務總局（按屬於行政院、農林部成立後併於該部）對於省政府主辦之墾區得派員協助指導」。同年五月一日國民政府公佈各省市縣禁煙委員會組織通則，其第四條曰：「各省、市禁煙委員會得由內政部禁煙委員會派員參加……隨時督同辦理禁煙事務」。二十九年四月中國國民黨中央執行委員會中央訓練委員會（按我國施行黨治，中央黨部實際上可視爲中央政府之一部分）制定各省地方行政幹部訓練團教育長派任辦法，規定各省地方行政幹部訓練團教育長由中央訓練委員會派任（第一項），其薪俸並得由中央訓練委員會核發（第二項第十款）。三十三年八月一日各省管制物價及物資實施綱要第十一條云：「中央駐在各省物資管制機關之主管人員應參加省物價管制委員會、藉收中央與地方管制物資相互聯繫之效」。（註三七）

（5）省政府人員參加中央行政

例如公務員懲戒委員會組織法（二十一年六月二十九日公佈，二十三年五月二十二日，二十五年十一月六日及二十六年六月八日先後修正）第五條云：地方公務員懲戒委員會分設於各省，各置委員長一人，由高等法院院長兼任；委員七人至九人……」（第一項），「……由司法院就高等法院庭長及推事中遴派三人至五人，餘就省政府各廳、處現任薦任職公務員中遴派」（第二項）。二十七年二月二十二日教育部公佈教育部民衆教育巡迴施教車施教辦法，其第六項規定：「巡迴施教車到達某省時得請省教育廳指派負責人員一人協助。……」依軍事委員會戰地黨政委員會分會組織綱要（二十七年公佈，二十八年九月修正）之規定，戰地黨政委員會各分會所在地之省政府主席爲其當然委員。三十一年十月十七日修正公佈之黃河水利委員會組織法第三條第二項云：「沿河各省省政府主席爲當然委員，共負河防修守職責，協助本會辦理各該省有關黃河河務事宜」。三十年四月十五日國民政府公佈水陸交通統一檢查條例（三十一年四月二十四日修正），規定：「運輸檢查由軍事

委員會運輸統制局（案已撤）監察處所屬之檢查所、站主持辦理，貨物檢查由財政部所屬海關，或貨運稽查處主持辦理」（第三條）。「凡在監察處已設檢查所、站各線路所有原設有關軍事運輸交通違章及人事之檢查機構或類似組織，不論屬於中央或地方或部隊者，概行撤廢，其原有檢查人員，如有必要時，得參加各檢查所、站工作……」第五條）。「財政部於全國各貨運要道分別設立海關卡或貨運稽查分、支處、站，所有各地原設之有關貨物檢查機構或類似組織，不論屬於中央或地方之機關或團體者，概行裁撤，其中稅收機關原有檢查事項，如有必要時，得准其派員參加……」（第六條）。

無論中央人員參加省行政，抑省政府人員參加中央行政，均基於法令之委任或許可，但機關自行邀請者亦無不可也。（註三八）

(6)省政府協助中央行政

例如財政部直轄各省菸酒事務局組織章程（十八年五月二十日財政部公佈）第五條規定：「各省財政廳對於菸酒事務局稽徵稅收有輔助進行之責，各省局長得以隨時咨行財政廳協助辦理」。兵役法（國民政府二十二年六月公佈，二十五年三月施行，三十二年三月十五日修正）第十三條第一項規定：「省政府、院轄市市政府受軍政部、內政部之指示、監督協助管區司令辦理兵役及其有關事務」。（註三九）二十三年十月前國民政府全國經濟委員會制定各省政府協助土地調查工作辦法三項，其第二項規定省政府各廳應供給有關各種材料。黃河水利委員會組織法（原公佈日期不考，二十四年七月一日，三十一年十月十七日先後修正）、揚子江水利委員會組織法（二十四年七月一日公佈為條例，三十一年十月十七日修正）、導淮委員會組織法（十八年一月公佈，同年八月二日，二十一年十月二十五日，二十二年五月八日，三十一年十月十七日先後修正，最後修正前為條例）及華北水利委員會組織法（三十一年十月十七日修正）均於第十三條規定：「本會執行主管事務各該地行政機關及駐在軍隊有協助、保護之責」。防空法（二十六年八月　日公佈）第二條規定：「全國防空事宜由國民政府最高軍事機關主辦之；其有關各院、部、會、署及地方機關者由各該關係機關協同執行」。二十六

年十月軍事委員會頒發中央與地方關於增進生產調整貿易事宜劃清界限明定權責辦法，規定軍事委員會調整委員會得在各省、市重要地方設立分會或辦事處，地方政府應予充分協助（丁一、三）。審計法（二十七年五月三日公佈）第十三條第二項規定審計機關查視賬務時得知照（司法或）警察機關協助」。二十七年十月三日內政部公佈戰區警察處理大綱，其中規定有警察協助國軍作戰之方法。戰區警察應受當地上級機關命令擔任防守或其他軍事任務，非奉命令不得撤退（第五項）。撤退之後仍須揀擇機警幹練員、警潛伏區內擔任情報工作（第六項）；並應隨時聽候駐軍司令長官指揮調遣（注意：此並非將作戰事務委任地方警察）。二十八年五月十二日經濟部公佈管理煤炭辦法大綱，其第七條云：「各鑛場如因缺乏採運工人，不能增加生產或不能維持原有產額時，燃料管理處得商得地方主管機關及軍事機關設法保護、招徠工人」。三十年十月雲南省政府設協修滇緬鐵路征工處，嗣又設協修中印公路募工處，分別協助兩路建築工程。三十年十二月軍事委員會「亥删令一亨綏」電云：「中央電信機關遇有需要可請地方警察團隊保衞」。三十一年二月十四日行政院修正公佈統一緝私辦法，其第九項規定「各地機關得有走私情報應隨時密報就近緝私處、所或海關迅派員隊前往查緝」。同年十月三十一日經濟部修正公佈統籌棉花管制運銷辦法，其第九項規定：「陝棉運銷管制區域（按為陝、川兩省）棉花運輸物資局得請驛運管理處（按屬於交通部）或其他運輸機關（按或為中央或為地方）負責協助」。三十二年二月十日行政院公佈外交部駐各省特派員公署暫行規程，其第五條規定：「特派員於職務上所關事項得隨時與地方行政、司法及軍事各機關接洽辦理、或請予協助。……」

（7）中央政府協助省行政

省政府委員會職掌中有咨調省內國軍一項，即省於維持治安必要時得請求省內國軍予以協助也。三十年六月二日行政院據財政部呈訓令各省不得逕調稅警，必須事先與該部會商乃可，則於國軍之外尚可請求中央稅警協助也。請調國軍或稅警，不限駐在本省以內者，十七年十月省防軍組織條例第九條規定省防軍司令官遇匪勢猖獗或發生重大變亂，兵力不敷調用時得電請軍事委員會或該省最高軍事長官派遣國軍協助之，」固未指定該省

境內剿匪也。爲治安以外目的省政府亦可請求中央軍事協助，如肅清煙毒善後辦法第二條規定：「肅清煙毒善後事宜由內政部督促各省、市、縣負責辦理，各級軍事機關有隨時協助辦理之責」，軍事以外中央對於各省其他方面均可協助或有協助之責。二十三年十二月國民政府訓練總監部（二十七年改名軍訓部並改隸軍事委員會）會同軍政、教育兩部公佈地方軍政長官協助學校軍事教育辦法，第三條規定高中以上學校學生暫時性質之各項軍事演習所需幹部、馬匹、器材等，軍隊遇有請求時應借給之（槍枝以二十枝爲限，子彈每名以五發爲限）。中央農業實驗所與各地方農場技術合作辦法第二項第一款規定中央農業實驗所應將試驗研究已具成效之改良作物種籽，各項病、蟲害防治方法及輸入或製造之各項牲畜血清等交與各地方農場，用以推廣。（註四〇）中央與地方關於增進生產調整貿易事宜劃清界限明定權責辦法規定：「地方調整機關辦理農、鑛、工、商調整事項，於必要時得向中央調整委員會就近分會或辦事處請求協助，各分會或辦事處對於地方調整機關負協助之責」（丁二）。二十七年三月行政院公佈難民移墾實施辦法大綱，其第十一項規定難民移墾以地方辦理爲原則，但中央應予經濟上及技術上之協助。二十七年四月經濟部派技正、技士各二人常川駐滇協助該省農業改進工作。同年十月十四日經濟部又公佈協助各省辦理水利工程辦法如左：（註四一）

（一）各省政府或其他實業機關辦理水利工程如確已籌有的款技術上需要協助時得商請本部指派所屬水利機關或水利專員前往協助之。

（二）水利機關或水利專員秉承本部之命協助辦理水利工程之勘查、測量、設計等事宜，如有必要得呈請本部酌派設計測量隊分赴各工程地點工作，並受其指揮監督。

（三）水利機關或水利專員設計完成後送由原請求機關依照施工並報部查核。如施工時技術方面發生困難原請求機關得商請本部指派原設計人員前往指導。

（四）各省政府或其他實業機關如商請本部指派水利機關或水利專員代辦施工事宜，得由水利機關或水利專員呈准本部於施工地點設置工務所並受其指揮、監督，工程完竣後由本部派員會同原請求機關驗收。

(五)本部指派之水利專員遇必要時得呈請本部酌派技術及事務人員若干人襄助辦理各項事務。

(六)本部因指派水利機關，水利專員設計測量隊等所需費用除有特殊情形者外由請求協助之機關負擔；其代辦施工事宜者所需工款及工務所需經費全部由請求協助之機關負擔。

(七)水利機關或水利專員請領經費應呈經本部核准，由本部通知原請求機關撥發。

(八)水利機關或水利專員於工程設計完畢或工竣驗收後應將經辦事宜於一個月內完全結束並編製報告呈部查核。

水利委員會成立後，(註四一)此項辦法，自當移該會執行。二十八年八月十二日軍政部公佈種馬借貸暫行規則，規定各省、市、縣、公、私立牧場，畜牧機關、團體，學校等得於每年八月至十月向該部所屬各牧場請求將剩餘之種公馬，驢無代價借作配種之用，其期間爲一年，但期滿後得續請(第一、第二及第五條)。三十年二月十三日戶口普查條例規定：「省及直隸於行政院之市普查戶口時，國民政府主計處應派員前往巡視指導」(第十三條第三項)，又規定：「省或直隸於行政院之市戶口普查之統計工作應由國民政府主計處派定統計人員前往指導，集中於各該省、市辦理之」(第十六條)。其所謂指導並非監督而爲技術的協助也(監督權屬於內政部)。三十年三月七日行政院公佈振濟委員會振濟工作總隊暫行組織大綱，規定該隊任務專爲協助各地方辦理難民之搶救，安置及發放救濟費，撫慰及指導，兒童之救護運送及其他緊急救濟事宜(第一及第二項)。三十年九月十日國民政府公佈中央衛生實驗院組織條例，其第十四條規定：「中央衛生實驗院於必要時：……協助省、市衛生機關辦理各項衛生幹部人員之訓練事宜。……」三十三年四月八日農林部公佈農林部派駐各省墾務導專員暫行辦法，依其規定，農林部於「每區設視導員一人，遇有特殊情形，增設技術專員一人」(第二條)。視導專員辦理下列各項工作：(一)關於公營、民營墾殖機關及團體之視察，指導與業務檢討事項(二)關於民營墾殖團體之組織及資金貸協助事項，(三)關於可墾荒地之調查事項，(四)關於建議並協助各省、市、縣墾務主管機關策動民力開墾零星荒地事項(第三條)。「技術專員商承視導專員處理有關公營、民營墾務技術事宜」

（第四條）。觀此規定，農林部各區視導及技術專員實居於協助省行政之地位也。又三十二年國民政府年鑑云：「各省農田水利工程，多……由水利委員會（行政院）於測量、設計方面加以協助」。再三十四年十二月十三日行政院公布之肅清煙毒善後辦法規定云：「肅清煙、毒以各級地方政府爲主辦機關，各地駐軍（案屬於中央）及交通、財務、教育、衞生、社會、救濟機關等（案其中可有屬於中央者，至從法意言，蓋盡指中央機關而言）爲協助機關」（第四條）。凡此種種，皆中央行政協助省行政之例也。

（乙）監督

中央行政與地方行政均爲國家行政之一部分，故各級行政必須和諧一致，然後國家行政，得保完整，整個國家行政精神，得以貫澈。因此各級行政，雖各有法定範圍，不得不求互相協調聯繫，以維持整個國家行政之基本精神於不亂。各級行政範圍之劃分，或基於憲法（聯邦制），或基於法律（單一制），各國互異，然協調聯繫之具，各國無不相同。其具爲何？即憲法與中央法律是也。我國亦然。國民政府於十四年七月一日最初制定省政府組織法，即於第一條規定：「省政府於中國國民黨指導、監督之下，受國民政府之命令，處理全省政務」。我國無成文憲法，亦無正式制度化之立憲機關，而中國國民黨代表全國人民行使「革命統治權」（即我國法律主權），中國國民黨之意旨即爲我國憲法。又我國無民選議會，國民政府即爲我國立法（兼行政）機關。故此一項規定實揭櫫省行政必須合乎憲法與國家法律之原則也。十五年十一月十日省政府組織法第一次修正，該條改爲：「省政府於中國國民黨中央執行委員會及省執行委員會指導之下，受國民政府之命令，管理全省政務」。中央執行委員會爲中國國民黨之代表機關，而省執行委員會爲該會駐省代表機關，故此項修改仍繼續初次規定法意，特加具體約束耳。然省執行委員會既爲中央執行委員會代表，其意志當爲中央執行委員會意志，實無標列之必要，故十六年七月八日第二次修正，乃將「省執行委員會」字樣删去。中國國民黨與普通政黨有別：普通政黨可以自行決定其意志，中國國民黨則奉行其總理　孫先生意志，即「黨義」是也。故十六年十月二十五日第三次修正，該條即改爲「省置省政府，依中國國民黨黨義及國民政府法令綜理全省政務」。惟此一

修改之後，似若中央執行會立憲行爲無所拘束者，故十七年四月二十七日第四次修正，又改「國民政府法令」爲「中央法令」，後者實包括中國國民黨所制立之法令及國民政府法令也。但中國國民黨黨義多關中央國策，與地方行政直接有關者僅有一國民政府建國大綱，因此十九年二月三日第五次修正，乃將原條文改爲：「省政府依國民政府建國大綱及中央法令綜理全省政務」，二十年三月二十三日第六次修正後此條即未再改。其實地方行政應合乎憲法及法律乃行政法中基本原則及各國行政不易之理，不必明文規定亦可。各次規定雖內容互異，省行政須以國家憲法及法律爲範圍，則爲共同精神所在也。

不獨地方行政之範圍爲憲法與法律，中央行政亦然，實爲各國政治制度之一基本原理也。監督云者，所以使各級行政不越此範圍之謂也。（註四三）監督之法，不外兩方面。其一存於憲法及法律本身，凡行政踰越憲法及法律所定範圍，則受憲法與法律自動之制裁，此種監督，可名爲「法律的監督」（按今日一般學者所稱立法監督及司法監督即包括其中）。（註四四）另一監督方式爲由憲法及法律授權上級政府監督，可名爲「行政的監督」。（註四五）各國中央行政因無上級政府，其監督當然均爲法律的監督。聯邦國家中，中央政府與各邦處於平等地位，各邦行政亦只受法律的監督而不受行政的監督。惟其法律的監督有兩重，一爲聯邦憲法及中央法律，一爲邦本身憲法及法律。然邦憲法及法律仍不能踰越聯邦憲法及法律之範圍，此一重監督，實間接的聯邦法律監督也。單一國家中任何地方政府必受上級政府之行政監督，但在自由主義國家中又兼受法律監督。例如英國地方行政違反中央法律者（英國無成文憲法）法院可予以撤銷，此即法律的監督也。我國省、市、縣行政皆只受行政的監督，而不受法律的監督。監督省行政者爲中央政府；監督縣、市行政者主爲省政府，中央政府亦操部分的監督。我國雖有行政法院，但人民訴訟於行政法院以前必須訴願於上級政府，故嚴格言之，行政訴訟之對象爲訴願決定之上級政府，而非行爲當事之政府，而行爲當事政府實不受行政法院所執行之法律監督也。

我國省行政所受之唯一監督，即爲中央政府之行政監督，故監督實爲合作以外中央與省之一項重要關係也。茲就中央政府監督之方式及執行監督之機關分別討論之。

（子）監督方法

（一）關於人事之監督

關於人事方面中央對於省行政之監督可分(1)任、免，(2)訓練，(3)考績，(4)彈劾，(5)獎懲，(6)退休、撫恤及進修，(7)其他等項，茲分詳之。

(1)任、免

（一）普通人員——凡簡任及薦任職行政人員皆由行政院會議議決後呈請國民政府任命。（註四六）省政府簡任職人員有省政府主席、委員、廳長、祕書長及其省政府專管機關之長官，行政督察專員則由國民政府簡派，派而不任者，以其爲臨時職務也。省政府組織法原規定省政府主席由委員互選，十六年十月二十五日修正後改爲由國民政府就委員中指定之，省政府主席之任、免始受中央之控制，十九年二月三日修正更指定省政府主席由國民政府就委員中任命之。委員、廳長及祕書長須由省政府組織法規定由國民政府任命。原公佈之組織法僅設廳長而無委員，廳長皆由國民政府任命。十五年十一月十日修正，始設省政府委員，由國民政府任命，廳長由國民政府任命委員兼任。十七年四月二十七日修正，將廳長由省政府委員兼任之規定取消，另規定廳長爲簡任職及「省政府各廳長之任、免得由各主管部、院及委員會呈請國民政府核准行之」。十九年二月三日乃改廳長由「行政院就省政府委員中提請國民政府任命之」。組織法最初只規定省政府設祕書處；十五年十一月十日修正後規定祕書處祕書由省政府自行任命；十六年七月八日修正始設祕書長；十七年四月二十七日修正規定祕書長由國民政府任命；十九年二月三日規定祕書長爲簡任。十九年十一月行政院制定省政府各廳長選任規則，其第二條規定：「行政院得將各委員履歷表發交主管部、會併案審查會審查之」，則除行政院會議外，行政院主管部、會對於省政府廳長之任命尙有控制之權也。十七年六月國民政府公佈簡任人員來京接受任命通則，規定兼任主席及廳長之省政府委員應於任命之後赴京至國民政府謁見主席親受任命，其他簡任職人員暫不適用（第一條第五條第一項及第十二條），此又可看出控制也。關於省政府簡任人員之任用省政府組織法最初公佈時曾規

定：「省政府得任、免薦任官吏，各廳長得任、免委任官吏」。第一次修正仍規定：「省政府得任、免省內各機關薦任官吏」；第二次修正規定：省政府得任、免省屬各機關薦任官吏之任、免應依省政府委員會之議決呈請國民政府核准行之」，則已受限制；至第四次修正以後省政府任、免薦任官吏之權卽行删去，而歸由國民政府辦理矣。（註四七）

（二）特種人員——中央政府對於省政府若干特種人員之任、免較之普通人員，控制尤爲嚴格，而逕行任、免。例如警察官任用條例（國民政府二十四年十一月九日公佈，二十六年六月十五日修正）第九條（該條又於三十四年四月二十七日修正）規定：「簡任警察官之任用由內政部呈行政院轉請國民政府交銓敍部審查合格後呈請行政院轉呈國民政府任命之，……」委任職警察官任機關主管或主持警察教育者由內政部送經銓敍部審查合格後任用之。主計人員任用條例（國民政府二十五年十月三十日公佈二十六年三月九日二十八年五月三日及三十二年十二月二十二日先後修正）規定：「簡任職主計人員（按在省政府包括會計人員及統計人員）之任用由國民政府交銓敍部審查合格後任命之，薦任職主計人員之任用由國民政府主計處送銓敍部審查合格後呈薦之，中央機關、各省政府及院轄市政府主計機關中委任職主計人員之任用由國民政府主計處送銓敍部審查合格後委任之」（第十一條第一項）。（註四八）度量衡檢定員任用規程（三十一年八月二十九日考試院公佈）第六條第二項規定：「各省、市、縣檢定員由主管廳、局遴請省、市政府委任轉請經濟部備案，並由省、市檢定所呈報全國度量衡局備案。人事管理條例（國民政府三十一年九月二日公佈）規定：（註四九）「人事主管人員之任、免由銓敍部依法辦理，佐理人員之任、免由各該主管人員擬請銓敍部或銓敍處依法辦理」（第八條）。（註五〇）至於以前省防軍及省政府保安處官、佐均爲軍職，其任用實與中央軍官、佐無異也。

省政府簡任職人員由中央政府任、免，薦任職人員提請中央政府任、免，僅委任職人員自行任、免；而特種人員，無論簡任、薦任、委任，概由中央政府任、免；則中央政府對於省政府人員之任、免，法律上控制殊爲嚴格（雖然實際至無控制權）。不獨如此，無論何種何等人員，於任命之時，尙普遍受中央兩種其他管制，

卽考試與銓敍是也（免職之管制見後獎懲）。

（三）考試——考試法（二十二年二月二十三日公佈，二十四年七月一日修正）第二條規定：公職候選人，任命人員及依法應領證書之專門職業或技術人員均應經考試，定其資格」。而據同法第一條之規定考試權由國民政府考試院集中行使（復依考選委員會組織法第一條之規定，（註五一）此項考試權交與該會行使）。除經考試院之委任省政府得自行辦理特種考試（見前「委任行政」）及省訓練機關招考學員外，（註五二）省政府無權考試人員。省政府簡任人員及特種人員已皆由中央任、免，且簡任人員亦無須經過考試，不必申論。省政府所能支配者僅一般薦任及委任人員之任用，此類人員皆受考試法之管轄。至於聘用人員皆專門或技術人員，派用人員屬於任命人員，亦無例外。只雇員之用、革，省政府可以自由決定。

惟考試法雖規定各級政府公務人員須經考試定其資格，然公務員任用法規定各級公務員之任用並不以考試及格人員爲限，故中央考試對於省政府任、免員吏並無絕對的支配權也。

實際上中央考試只有兩項作用。第一，依公務員任用法之規定，考試及格爲公務員任用之第一項資格，則各級政府對於考試及格人員自應儘先任用。（註五三）第二，依高等考試及格人員分發規程（國民政府二十二年十月十七日公佈，三十一年十月二十一日修正），第三條及普通考試及格人員分發規程（國民政府二十三年三月十七日公佈）第四條第一項之規定，高等及普通考試及格人員應由銓敍部呈請考試院轉呈國民政府分發各級政府任用，此項分發有強制作用。中央考試對於省政府之實際效力止於此矣。

（四）銓敍（卽任用資格審查）——公務員任用法第七條第一項規定：簡任職公務員之任用，由國民政府交銓敍機關審查合格後任命之。薦任職、委任職公務員之任用，由該主管長官送銓敍機關審察合格後分別呈薦、委任之」。聘用派用人員管理條例（國民政府三十三年四月二十日公佈）第七條規定：「聘用或派用人員，兼任本機關有官等之職務時仍應依法送銓敍機關審查合格後始得任用」。在請簡、呈薦、擬委之期間，該管長官於必要時得派有相當資格之人員代理，但代理期間不得逾三個月」（任用法第八條）。銓敍機關審查各級任用

人員之資格，並同時核定其等級（見任用審查表，又實際情形如此）。故省政府各級人員之任用，皆須經過中央銓敍，而無完全自由也。惟雇員不須銓敍，故僱雇員一級省政府可自由任用，然雇員於行政，殊無作用也。

（五）其他任、免有關事項——省政府各廳、處祕書、科長、科員之名額均由省政府組織法規定，省政府不得自由裁酌。技術人員及視察員之名額雖由省政府自行決定，然例須呈請行政院核准。（註五四）至於各專管機關官職員額皆規定於各該組織法規中，此類法規皆或由中央直接訂定或由省政府擬訂呈請中央核准而非省政府所可自決者也。（註五五）特種人員，限制尤嚴，例如國民政府主計處設置各機關歲計會計統計人員條例（國民政府三十三年一月十三日公佈）規定中央及地方各機關歲計、會計、統計人員及其佐理人員之名額及等級統「由主計處按其事務之需要定之」（第三及第四條）。（註五六）

又法律保障全國公務人員之任期，故省政府對於屬員之免除（雇員係雇用，自然例外）非依法律程序不得爲之（見後「懲戒」）。

經濟部補助各省農業改進經費辦法（（註五七）經濟部二十七年五月十八日公佈，見前「補助」）第十三項規定：「受補助機關之高級技術人員之依法任、免前應請本部核准」。此爲省政府因接受中央財政補助而自願接受之中央人事控制也。

(2)訓練

訓練可分爲兩種：其一爲中央調集各省現任人員加以訓練，使之明瞭行政內容及程序；其二爲中央訓練各項行政人員，以供省政府任用。前者可名爲「行政訓練」，後者可名爲「任用訓練」。茲分述之。

（一）行政訓練——例如二十五年三月前實業部公佈中央農業實驗所與各地方農場技術合作辦法，其第二項第十款規定：「由中央農業實驗所就實際需要情形分別舉行各項講習會，召集各地方農場技術人員予以短期訓練，以求技術進步與統一。……」二十六年七月國民政府全國經濟委員會辦理公路技術人員講習班及水利講習班，函請各省省政府保送現任職員入班受訓。（註五八）二十七年五月六日經濟部公佈農本局合作指導室規

程，其第六條規定：「農本局為改進合作事業得呈請經濟部調派各省辦理合作人員並舉行講習或施以短期訓練」。二十八年內政部於中央警官學校內舉辦警察教育講習班，調訓各省辦理警察教育人員。二十七年五月教育部設立社會教育督導員訓練班，並令各省、市教育廳、局保送合格人員前往受訓，（註五九）旋又辦理各省民衆教育館館長訓練班，自二十八年十二月二十五日起分期抽調各省、縣、市立民衆教育館館長及省立民衆教育館各部主任一律受訓，每期訓練兩月，然共辦幾期及是否繼續，均不克查考。二十九年經濟部合作事業管理局（社會部成立後即改隸社會部）調訓各省合作管理人員。（註六〇）三十年七月農林部呈准行政院開辦農場經營指導員訓練班，選調各省農業機關人員，加以訓練以為辦理農場經營指導基本幹部。同年十一月考試院於中央政治學校內設立人事訓練班，由考試院院長兼任班長，考試院銓敍部部長及軍事委員會銓敍廳廳長兼任副班長，經常召集中央及地方政府機關辦理人事人員施以一個月短期訓練。

以上皆係局部人員之訓練，二十四年五月十六日軍事委員會公佈廬山暑期訓練團辦法大綱（中國國民黨中央執行委員會備案），於會內設立廬山暑期訓練團，分期調集中央及各省各種行政人員施以訓練。第一期為二十四年七月一日至三十一日，第二期為同年八月一日至三十一日，以後即停止。第一期規定受訓人員中各省送訓人員凡有（1）贛、閩、蘇、浙、皖，湘、鄂、川、豫、陝、甘、魯、晉、冀十四省警務處長、公安科長、省會公安局長、市及特種公安局長、水上公安局、隊長，（2）粵、桂、滇、黔、寧、青、新、察、綏九省民政廳科長及省會公安局長。又各省省政府委員不兼廳長者亦一律參加受訓。二十七年六月十六日中國國民黨中央執行委員會通過中央訓練委員會組織條例，即成立中央訓練委員會及中央訓練團，辦理全國黨、政、軍人員之行政訓練，「使全國黨、政、軍人員實行總理遺教，服從革命領袖，發揚民族德性，鍛鍊健全體格，加強衞國智能，增進服務精神，養成領導羣衆之人格，具體組織宣傳之技能，以完成抗戰、建國、復興民族之使命」（二十七年六月二十三日中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過，中央訓練委員會訓練綱要第二條）。訓練委員會屬於中央執行委員會，中央訓練團屬於訓練委員會，委員會委員長及訓練團主任均由中國國民黨總裁兼

任，分別另設主任委員及教育長實際辦事。委員會職司指導籌劃，訓練團實施訓練。其訓練定爲每期不得少於一個月（綱要第九條），實際每期皆爲五星期，中央及地方各級人員皆隨時調集訓練，惟中央各院、部、會、署長官及次、副，各省省政府主席未曾調訓，但中央長官均擔任該團講師，精神上實廬山訓練團之繼續也。此種普遍式之訓練，政治作用實重於行政，故另稱爲「政治訓練」，亦無不可也。但中央訓練團之訓練，僅黨政訓練班及高級班爲政治訓練，其餘各班仍爲行政訓練，與前述各部、會主辦者相同也。三十年九月十七日社會部制定社會工作人員訓練暫行辦法（十月二日行政院備案），規定社會部得商同中央訓練委員會就中央訓練團內設班或自行設所訓練社會工作人員（包括各省社會處祕書、科長、視察），故中央政府各部會尙可借訓練團之便利實施各項特殊行政訓練也。

行政訓練之目的，在增加訓練人員處理本職之能力，故訓練完畢回返原職或就原職升遷，實爲行政訓練之必要條件，否則爲任用訓練矣。（註六〇）

（二）任用訓練——例如四年一月二十二日前內務部公佈地方警察傳習所章程，規定該所學員「以現任警職人員或曾修警、法各學熟悉地方情形者爲合格，由內務部分行各省巡按使、京兆尹飭屬選送，視各該地方之需要、配置之適宜，選送員額以十人以上二十人以下爲限」（第三條），「……並由內務部酌選具有警察經驗或中央警察學校畢業人員特送入所……」（第四條），學員畢業後由內務部送回各該地方分配所屬各處，每處組織警察模範傳習所一所，即以中央畢業學員擔任教授……」（第八條）。九年三月六日該部又公佈統計講習所章程，規定該所學員由各省區行政長官就省、道及警察廳各公署辦理統計現職人員或法政專門畢業生及委任職以上人員選送之，其名額由各該長官酌定，但一省區至少須送八員」（第二條），訓練期間爲六個月（第五條），畢業後「仍咨回原省區由各該區長官酌量派充各公署統計員」（第六條）。十九年一月九日前工商部公佈全國度量衡劃一程序，其第八規定：「各省區及各特別市所需要之度、量、衡檢定人員得由該政府依照工商部全國度量衡檢定人員養成所規則第六條之規定咨送人員至養成所訓練」。二十三年七月各省保安制度改進大綱，第十

八條規定：「保安團隊之官長由行營（按指南昌行營）特設教育機關訓練，但由各省自設幹部訓練班經軍事委員會核准者不在此限。……」二十五年一月三日國民政府軍事委員會訓令各省省政府考選大學或專門學校畢業並現任合作指導工作之人員兩人至中央政治學校合作學院訓練，「其未設合作指導工作人員各省即將大學畢業者選取，均須由各該省政府初試黨義、國文、算學、英文各基本學科，限於本年十二月底以前……到校復試，訓練一年畢業」，畢業後各返原省任職，同年八月教育部訓令各省省政府教育廳云：「本部自二十五年度起，積極推行播音教育及電影教育，以利社教。茲為訓練各省、市教育機關無線電收音機技術人員及教育電影放映人員，俾便實施電化教育起見，特在京開辦電化教育人員訓練班，分「播音教育」與「電影教育」兩組訓練，所有兩組學員，概由各省、市教育廳、局選送，訓練期滿仍回各該省、市擔任電化教育工作。……」三十年八月六日行政院核准（衛生署制定）西北衛生幹部人員訓練所組織規程，其第一條規定該所之任務為「訓練公共衛生幹部工作人員，以應西北各省之需要」。三十三年七月十九日國民政府公佈西北衛生實驗院組織條例，其第十三條規定：「西北衛生實驗院於必要時得設立各項衛生專門人員講習班或衛生幹部人員訓練所，並協助省、市衛生機關辦理各項衛生幹部人員之訓練事宜」。凡此皆任用訓練也。其規定由各省現職人員選送訓練者可以視為一種「入學資格」，亦可謂含有行政訓練之意也。

（3）考績

考績者考核工作成績之謂也。省政府人員之考績，依法均由中央政府執行，或由中央政府作最後核定。考績又分三種：即考績、考成與考核。考績為一般人員之考績，考成為特殊人員之考績，考核為特殊工作之考績。分述如左：

（一）考績（一般人員之考績）——二十八年十二月八日國民政府公佈非常時期公務員考績暫行條例，三十二年二月二十六日修正為非常時期公務員考績條例，規定一般公務人員之考績事宜。依其規定，考績於每年年終舉行之（第一條），受考績之公務員「以任現職至考績時滿一年，並於考績核定前經依法審查合格為限，任

職不滿一年，得以同一機關所任審查合格之同官等職務合併計算……」（第二條）。考績方法以工作（百分之五十）、操行、學識（各百分之二十五）決定其成績分數（第四條），依分數之多寡決定獎懲如左：

（一）八十分以上者簡任晉一級，薦任、委任晉二級；

（二）七十分以上者簡任給一個月俸額以內之一次獎金，薦任、委任晉一級；

（三）六十分以上者留級；

（四）不滿六十分者降一級；

（五）不滿五十分者免職（第五條）。

「公務員考績分初核、覆核，由各機關主管長官就高級職員中指定若干人組織考績委員會，並以一人為主席，執行初核，主管長官執行復核。但長官僅有一級，或機關在戰地，不能組織考核委員會者，得逕由長官考核。考核委員會執行初核，應斟酌被考績人員直接長官之意見，比較本機關全部被考績人員之成績，根據平時記錄及獎、懲，於考績表評定分數，報由主管長官復核，決定獎懲。考績表經主管長官復核後，依其官等編冊密封彙送銓敍機關核定登記……」（第六條）。所謂「核定登記」，實為全部考績最重要之部分，故第十二條還云：「公務員考績由銓敍部，省銓敍處或各省委任職公務員銓敍委託審查委員會分別辦理……」銓敍機關實可決定一切，初核及覆核均不過供其參考，其對考績分數或獎、懲有疑問時「得派員查核，或通知本機關詳敍事蹟或提出確實證明」（第十三條）。除分數外，平時所記大功與大過之抵銷，亦須由本機關主管長官詳敍意見，報請銓敍部核定（見第三條）。

（二）考成（特殊人員之考績）——非常時期公務考績條例第十七條規定：「各機關聘任、派任或准予任用人員及其他不適用本條例考績之人員得由各該主管長官參照本條例之規定，酌予考成」。考成程序容與考績不同，然決定之權在中央銓敍機關，定不易也。（註六二）二十九年一月五日國民政府公佈各省市政績考核暫行條例（同年四月五日修正），規定各省省政府主席、委員、廳長、處長等由行政院考成。行政院各部、會對主管

事項每年應派高級人員前往各省(市)詳細視察，並應根據該省(市)政府呈經核定之行政計劃(包括中心工作，實施方案及進度表)及總概算考核其實施情形與實際效果」(第二條)。每年年終各部、會即根據視察報告並各省(市)政府行政報告考核其施行成績，呈報行政院核定分別獎、懲(第三條)。又三十四年六月十三日財政部制定戰時授權各省財政廳長處理國家財政辦法，其第十三條規定各省財政廳長戰時處理國家財政由財政部按年予以考成。凡此皆考成之例也。

(三)考核(特殊工作之考績)——考績與考成皆以人為對象，考核則以事為對象。但考核雖以事為對象，其效力仍加於辦事之人也。又考績與考成之關係為補缺的，即英文 Complementary：有考績則無考成，有考成則無考績。而考核對於考績及考成則為補充的，即英文 Supplementary；易言之，考核之作用在補充考績及考成之不足。雖然，使考績辦理嚴格，考核不獨不必要，抑且增加辦理考績之困難也。二十七年八月三十一日內政部公佈各省、市國民工役工作成績考核及獎懲辦法，其第四項第一款規定：「各省、市辦理國民工役主管機關工作成績之優、劣，由內政部會同各關係部、會考核，呈報行政院獎、懲之。」三十年八月二日行政院公佈肅清煙毒考成規則，其第七條規定：「各級專辦或兼辦肅清煙、毒善後之人員由各該管長官於每年終彙報內政部舉行考核、分別獎、懲，但遇特別事件由各該管長官隨時報部分別獎、懲。」三十二年十二月教育部制定，各省、市教育廳、局年度政績考核標準及獎懲辦法，所規定亦為特別考核辦法。此皆考核之例也。

就目前事實論，考績、考成、考核三種，不論法意如何互相補缺、補充，如用統一辦法辦理，必多便利也。

(4)彈劾

檢發公務員之違法或失職行為謂之彈劾。依監察院組織法(十七年十月二十日公佈，十八年九月十七日，二十一年六月二十四日及同年十月十七日，二十二年四月二十四日，二十四年三月九日，二十五年四月十四日及同年十月三十一日，二十六年一月十九日，三十年三月十九日分後修正)第一條第一項及彈劾法(十八年

五月二十九日公佈，二十一年六月二十四日修正）第二條之規定，全國公務員之彈劾悉由監察院監察委員行使之。監察委員聯合抑集體彈劾，法律並無限制，但「監察委員得單獨提出彈劾案」於監察院（彈劾法第二條）。彈劾案提出後，由提案委員以外之監察委員三人審查，經多數認爲應付懲戒時，即由監察院將被彈劾人移付懲戒（第五條第一項）。審察委員由全體委員輪流擔任（同條第二項）。彈劾案提付審查，經多數認爲不應懲戒時應再付其他監察委員五人審查，而爲最後之決定（第六條）。必要之時監察院爲執行彈劾得向受彈劾人有關官署或機關調查、詢問，其主管長官應爲詳實答覆（監察院組織法第三條）。又公務員違法或失職之行爲情節重大有急速救濟之必要者監察院將該彈劾案移付懲戒機關時得通知該主管長官爲急速救濟之處分」（彈劾法第十一條第一項）。「主管長官接到前項通知如不爲急速救濟之處分者於被彈劾人受懲戒時應負責任」（同條第二項）。

原則上彈劾由監察委員行使，然依監察院組織法之規定，監察院院長得遴員提請國民政府特派爲監察使，任期二年，分赴各監察區內執行巡迴彈劾職務（第六條第一及第四項）。（註六三）監察使係就監察委員以外之人員任派，但得由監察委員兼任之（同條第二項）。（註六四）

二十六年十二月十七日國民政府公佈非常時期監察權行使暫行辦法（二十七年八月二十七日修正），另定輔助彈劾之兩種辦法，即糾舉與建議。監察委員或監察使對於公務員違法或失職行爲，認爲應速去職或爲其他急速處分時，得以書面糾舉並呈報監察院院長查核：受糾舉者爲委任職時應於呈報院長之時另以書面通知該員主管長官或上級長官；其他公務員則由監察院院長通知，其涉及刑事或軍法者並得交各該管審判機關審理（第二條）。主管長官或上級長官接收糾舉書後應即決定撤職或其他處分；如認爲不應處分時應據理聲復；同時被糾舉之公務員亦可提出答辯（第三條）。若被糾舉者之主管機關或上級機關不爲處分又不聲復，或雖聲復而無理由，則糾舉案即成爲彈劾案，由監察院逕付懲戒機關辦理，不必經過審查，則該主管機關或上級機關長連帶負責（第四條）。糾舉、彈劾之外，「各機關或公務員對於非常時期內應辦事項有奉行不力或失當者監

察委員或監察使得以書面提出建議意見，呈經監察院院長審核後送交各該主管機關或上級機關」，「主管機關接受前項建議或意見後應即爲適當之計劃與處置」（第五條）。惟拒絕建議或意見之制裁則未見規定（九月九日監察院公佈施行細則，亦無規定）。

（5）獎、懲（附刑事處分）

獎勵與懲戒可分爲一般與特殊兩種，又一般獎懲復包含考與獎懲及司法懲戒兩項，特殊獎懲分爲考績獎懲與獨立獎懲兩項，茲分述之。

（一）一般獎懲

（1）考績獎懲——即前述考績與考成中之獎、懲，實爲實施考績之手段。除前述者外，非常時期公務員考績條例又規定：「各機關主管長官平時對於所屬公務員，應就其工作、操行及學識，隨時嚴密考核，根據確實事蹟，每月詳加記錄，並得予以記功或記過。公務員平時記功三次者，考績時以大功一次論，平時記過三次者，考績時以大過一次論。有大功一次者，由本機關明令嘉獎；二次者由考試院明令嘉獎；三次者由國民政府明令嘉獎。有大過一次者減俸，二次者降級，三次者免職。公務員平時有特殊功績應記大功者由本機關主管長官隨時詳敍確實事蹟，報由銓敍部核定嘉獎。……」（第三條）

（2）司法懲戒——司法懲戒屬於司法系統，規定於公務員懲戒法（二十年六月八日公佈，二十二年六月二十七日修正第十條，二十二年十二月一日修正第三條），其適用「以薦任、委任職以上公務員或由中央及地方各公署聘任之人員爲限」（二十八年十一月三十日司法院「院」字第一九四號訓令）。依該法規定，公務員有下列情形之一者應受懲戒：（一）違法，（二）廢弛職務或其他失職行爲（第二條）。（註六五）各省省政府官員之懲戒除委任職以下者之記過或申誡得逕由主管長官執行（第十二條）外，主席及委員爲政務官，其懲戒由國民政府政務官懲戒委員會審議（第十條第一項）報請國民政府以命令行之（該會處務規程第六條；該規程由國民政府於二十一年十二月二十六日公佈，二十二年九月三十日及三十一年一月十六日先後修正）；其他人員之懲戒

簡任及薦任職者由司法院公務員懲戒委員會審議（懲戒法第十條第一項及公務員懲戒委員會組織法第三條第一項，後法於二十年六月八日公佈，二十二年五月二十二日、二十五年十一月六日及二十七年五月十二日先後修正）呈由司法院分別轉呈國民政府或通知主管長官執行之（懲戒法第九條第一項）；委任職公務員由各該省地方公務員懲戒委員會審議（註六六）（懲戒法第十條第一項及公務員懲戒委員會組織法第五條第一項），於七日內連同決議書通知主管長官執行之（懲戒法第九條第二項）。（註六七）懲戒之提出，除委任職以下公務員得由主管長官分別逕送中央或地方公務員懲戒委員會（第十一條後段）外，須由監察院彈劾後移交或由各院部會長或地方最高行政長官提送監察院審查後移交（註六八）（第十條第一項及第一條前段）。又審計法（二十七年五月三日公佈）第十五條規定，「審計人員發覺各機關人員有財務上之不法或不忠於職務之行爲應報告該管審計機關通知各機關長官處分之，並得由審計部呈請監察院依法移付懲戒」，故審計人員亦可向公務員移付懲戒。

懲戒處分凡有左列五種：

（一）免職，並附帶停止任用一年以上；

（二）降級，以一年級或二年級爲限，非過兩年不得敘進，無級可降者比照每級差額減俸二年；

（三）減俸，以現俸減百分之十至二十爲限，其期間爲一月至一年；

（四）記過，並自記過之日起一年內不得進級，一年內記過三次者應減俸；

（五）申誡，以書面或言詞爲之（懲戒法第三至第八條）。

懲戒處分非經懲戒委員審議不得執行；但「懲戒機關對於受移送之懲戒事件認爲情節重大者得通知該管長官先行停止被付懲戒人之職務」，又「長官對於所屬公務員……送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認爲情節重大者亦得依職權先行停止職務」（第十六條第一及第二項）。（註六九）懲戒案件有刑事嫌疑應移送法院辦理（第二十二條）；又「同一行爲已在刑事偵查或審判中者不得開始懲戒程序」（第二十三條）及「同一行爲在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時於刑事確定裁判前停止其懲戒程序」（第二十四條）。惟「就同一行爲已爲

不起訴處分或免訴或無罪之宣告時仍得爲懲戒處分」(第二十五條)及「同一行爲雖受刑事之宣告而未褫奪公權者仍得爲懲戒處分」(第二十六條)。故刑法優於懲戒法也。

關於懲戒之實際效力，三十年十二月第三次全國內政會議中河南省政府民政廳長於「改善公務員懲戒程序」提案中稱：「現制公務員懲戒委員會非普遍設立，而又組織簡單，理事稽延，辦理公務員懲戒案件，如照法定程序處理，處分審確定後，事過境遷，人事亦非，已失懲戒作用，故事實上各級主管機關或難依照辦理，……」可知懲戒之效用等同於零也。

(二)特殊獎、懲

(1)考績獎、懲——前述考績中關於考核之各項獎、懲，可視爲執行考核之手段。

(2)獨立獎、懲——別於考績獎、懲而言，爲獨立的監督方法，非如考績獎、懲爲執行考績之手段，司法懲戒部分的爲貫澈彈劾之手段。例如二十七年三月二十五日國民政府公佈戰地守土獎、勵條例，規定戰地各級文武官員(及人民)有左列事蹟之一者應予獎勵：

(一)盡力守土，賴以挽回危局者；

(二)構築城塹、堡壘及其他防禦工事，固守不屈，地方賴以保全者；

(三)因守土死亡者；

(四)毀家守土者；

(五)捐資或計劃守土著有成績者；

(六)因守土受傷殘廢者(第一條)。

省行政人員中，省政府主席、委員及警察官員等均有守土之責也。其獎勵方法上列第一至第四各款爲晉級，授予官職、守衛，及建造紀念坊塔；第三及第六兩款發給撫卹金及免除遺族學費；至頒給獎章及題贈匾額，各款皆可通用(第二及第四條)。「守土有特殊功勳，堪資模範者，除給獎外，並將其事蹟修入國史或省、縣志」

（第八條）。該條例之中心執行機關，爲國民政府軍事委員會。同年六月二十七日國民政府公佈懲治貪汚暫行條例，於作戰期內懲治全國軍人或公務員之貪汚行爲，由軍法機關執行。（註七〇）二十二年十二月二日國民政府公佈頒給勳章條例，三十年二月十二日修正爲勳章條例，規定中華民國人民（包括各級公務人員在內）有下列勳勞之一者得授予中山勳章，由國民政府發交主管部、會授予之；襟綬勳章由國民政府遞發該管長官授予之（第十條）。三十年十二月四日國民政府公佈國民政府稽勳委員會組織規程規定勳章之授予應經該會審核（第一條），該會設委員十一至十五人，內內政部、外交部、銓敍部部長及僑務委員會委員長爲當然委員，餘由國民政府遴聘之（第十二條）。三十四年四月十日國民政府公佈調度司法警察條例，依其規定，省警務處長辦理司法警察事務著有成績或有廢弛職務之情形者由該管首席檢查官呈請最高法院檢察長或由該管高等法院院長呈請最高法院轉請內政部予以奬、懲，內政部應切實辦理函復（第十三條）；其他警官、警長、警士有上述情形者「該管首席檢察官或法院院長得逕予嘉奬、記功、記大功或申誡、記過、記大過，其廢弛職務情節重大者並得函請該管長官予以撤職或其他處分」（第十一條）。除上述法規外，尙有臨時以命令規定之奬、懲：例如二十七年十一月二十三日國民政府據軍事委員會呈請將湖南省政府主席撤職留任；同月四日行政院准軍事委員會函，訓令全國行政人員不得避居滬、港及國外，違者予以撤職及永不任用處分。此皆特殊獨立奬、懲之例也。

（附）刑事處分——舊刑法（十七年三月十日公佈，同年九月一日施行）於第四章規定「瀆職罪」，專對公務員而設，實屬廣義之公務人員懲戒也。除第一百三十八條之規定純對郵務及電務人員而設外，其餘各條於省政府職員均可通用。第一百三十及第一百三十四條原則上對司法人員應用，然省警務人員及省政府人員於執行行政訴願及處理勞資事件時亦可適用之。至第一百三十三條所稱「有追訴犯罪職務之公務員」及第一百三十四條所稱：「有執行刑罰職務之公務人員」，警務人員亦可以適用。其他條文，皆屬普遍性質，任何公務員皆可適用。刑法由法院執行，法院屬於中央政府，故省公務瀆職罪之制處及執行實爲一項類似懲戒之監督也。新刑

法（二十四年一月一日公佈，同年七月一日施行）第四章亦爲瀆職罪，除第一百三十三條專對中央郵務及電務人員外，各條均可對省公務員應用，與舊刑法同。茲將各條抄錄於左，以備參考：

第一百二十條　公務員不盡其應盡之責而委棄守地者處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑。

第一百二十一條　公務員或仲裁人對於職務上之行爲要求期約或受賄賂或其他不正利益者處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。

犯前項之罪者所收受之賄賂沒收之，如全部或一部不能沒收時，追徵其價格。

第一百二十二條　公務員或仲裁人對於違背職務之行爲要求期約或收受賄賂或其他不正利益者處三年以上、十年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。

因而違背職務之行爲者，處無期徒刑，或五年以上有期徒刑，得併科一萬元以下罰金。

對於公務員或仲裁人關於違背職務之行爲，要求期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金，但自首者減輕或免除其刑，在偵查或審判中自白者得減輕其刑。

犯第一項或第二項之罪者所收受之賄賂沒收之；如全部或一部不能沒收時追徵其價額。

第一百二十三條　於未爲公務員或仲裁人時，預以職務上之行爲，要求期約或收受賄賂或其他不正利益，而於爲公務員或仲裁人後履行者，以公務員或仲裁人要求期約或收受賄賂或其他不正利益論。

第一百二十四條　有審判職務之公務員或仲裁人，爲枉法之裁判或仲裁者，處一年以上七年以下有期徒刑。

第一百二十五條　有追訴或處罰犯罪職務之公務員爲左列行爲之一者處一年以上七年以下有期徒刑：

（一）濫用職權爲逮捕或羈押者；

（二）意圖取供而施強暴脅迫者；

（三）明知爲無罪之人，而使其受追訴或處罰，或明知爲有罪之人而無故不使其受追訴或處罰者。

因而致人於死者處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者處三年以上十年以下有期徒刑。

第一百二十六條　有管收、解送或拘禁人犯職務之公務員，對於人犯施以凌虐者處一年以上、七年以下有期徒刑：

因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者處三年以上、十年以下有期徒刑。

第一百二十七條　有執行刑罰職務之公務員違法執行或不執行刑罰者處五年以下有期徒刑。

因過失而執行不應執行之刑罰者處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

第一百二十八條　公務員對於訴訟事件，明知不應受理而受理者，處三年以下有期徒刑。

第一百二十九條　公務員對於租稅或其他入款，明知不應徵收而徵收者，處一年以上、七年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。

公務員對於職務上發給之款項物品明知應發給而抑留不發或剋扣者亦同。

前二項之未遂犯罰之。

第一百三十條　公務員廢弛職務，釀成災害者，處三年以上、十年以下有期徒刑。

第一百三十一條　公務員對於主管或監督之事務，直接或間接圖利者，處一年以上、七年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。

犯前項之罪者所得之利益沒收之，如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

第一百三十二條　公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應祕密之文書、圖畫、消息或物品者，處三年以下有期徒刑。

因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息或物品而洩漏或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。

第一百三十四條　公務員假借職務上之權力、機會或方法，以故意犯本章以外各罪者，加重其刑至二分之一，但因公務員之身分已特別規定其刑者，不在此限，

(6)退休、撫卹及進修（福利）

國民政府於二十三年三月二十六日公佈公務員卹金條例，三十二年十一月六日將該條例修正公佈爲公務員撫卹法，並同時公佈公務員退休法，分別規定全國各級政府人員之撫卹及退休事宜。依公務員卹金條例施行細則（二十三年六月七日銓敍部公佈）之規定，各種卹金之給予皆由中央銓敍機關核定，惟卹金則由該管政府之財政機關支付。依公務員撫卹法施行細則（三十三年二月十日考試院公佈）之規定，公務員撫卹金（按分遺族年卹金與一次年卹金兩種，（註七一）與前卹金條例規定者同）應由該員最後服務機關向銓敍部請領核定（第七及第九條），並省人員卹金亦由國庫支給，因省財政已併入國家財政也（參見原細則第十及第十一條）。公務員之退休分聲請退休與命令退休兩種，（註七二）又退休時應視情形給予年退休金或一次退休金數（註七三）請退休人員之退休應經服務機關轉向中央銓敍機關聲請，命令退休人員由服務機關報銓敍機關辦理（三十三年二月十日考試院公佈公務員退休法施行細則第十條），其匿不通報者銓敍機關得強制辦理（第十一條）。退休事件經銓敍機關審定而應給退休金者即由銓敍部核發退休金證書（第十三條）；持證即可向該管政府所屬之財政公庫（按省政府爲國庫）領取退休金。故省政府人員之退休及撫卹實完全由中央辦理。

三十二年六月十日國民政府公佈公務員進修及考察選送條例，規定中央及省、市（行政院直轄市）優良公務員在同一機關繼續任職滿五年，最後三次考績總分數均在八十分以上者得選送至國內或國外進修或考察（第二至第四條）。其名額「各機關考績人員滿五十者應選送一人，每多五十人得加送一人，但至多以三人爲限」（第四條第二項）。「各機關選送進修、考察人員時應於考績核定通知到達後三個月內依規定標準擬定人選並預擬研究科目或考察事項及派赴地點或國別送請銓敍部查核存記，由銓敍部彙報考試院」（第五條）。「每年應派進修、考察之總員額，派赴地點或國別、主要研究科目或考察事項由考試院會商行政院定之」（第六條第

一項）。經決定派送進修在國內者由原送機關酌給費用，在國外者由原機關會同銓敍部另編預算呈請核發」（第九條）。故公務員之進修亦由中央管理。

（7）其他

除前述各節人事監督外，中央尙有其他有關人事法令，對於省政府人員具有拘束效力。例如十八年三月十一日國民政府公佈政務官請假條例，其第五條規定：「各省、市最高政務官請假應電呈國民政府候核。……」十九年五月國民政府通令各級公務人員應學習注音符號。二十年十二月九日國民政府公佈公務員之交代條例（二十八年十月二十一日修正），規定各級公務員之交代程序。刑事訴訟法（二十四年一月一日公佈）第二百二十條規定：公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者應爲告發。」二十五年十月國民政府公佈公務人員革除婚喪壽宴浪費規則；二十七年八月十二日國民政府令，告誡全國公務人員敦行節儉。二十八年二月十七日國民政府令，嚴禁貪汚。同年十月二十三日公佈公務員服務法，規定公務員服務應守之規則。三十年四月二十七日農林部補助各省農業改進經費辦法第十四項規定：「以補助費經辦之事業及所用之人員應受本部指定機關之監督指導」。三十一年九月二十五日國防最高委員會訓令，嚴禁公務經商。凡此種種省行政人員均應遵從也。其他事例甚多，不勝遴舉。

二 關於財政之監督

（1）收入與支出

省財政收入與支出皆受中央控制，今更併入中央財政系統，已見前述，茲不贅。

（2）公債

省公債皆須中央核准，今歸由中央辦理，亦不贅。

（8）預算

省預算之編製及執行，昔受中央監督，今更由中央逕行辦理，前已論及，不加重述。

(4)財政報告

財政報告可分兩種：(一)決算，(二)其他收、支報告，茲分述之。

(一)決算——決算爲政府執行預算之報告，有清算過去及未來參考兩項功用。財政部所公佈監督地方財政條例規定(按北京政府亦定有決算辦法)：「省地方財政……應於每年會計年度終了時依照法定手續編製決算，報由財政部查核……」(第十條)。監督地方財政暫行法亦規定：「省……地方財政應於每屆會計年度終了後依照法定程序編製決算表册呈報國民政府行政院送交監察院及財政部查核……」(第五條)。二十一年十月中國國民黨中央執行委員會政治會議通過暫行決算章程，並由國民政府於十二日令行，規定省政府應由財政廳編製決算呈送中央審核公佈，其程序如下：省政府各機關應由自行編就上年度歲入及歲出決算於十月三十一日以前齊送財政廳(第十五條)；財政廳分別加具意見後即彙編全省歲入、歲出總決算書，於十二月三十一日以前呈送省政府(第十六條)；省政府審核後於二月二十八日以前發還財政廳，由財政廳於四月三十日以前呈由省政府轉送主計處審核(第十七條)；主計處審核完竣，簽注意見，於五月三十日以前呈請國民政府公佈並分送政治會議及審計部備查(第十八條第一項)，設有審計處之省於送主計處之前應先送審計處審定(同條第二項)。決算書應分普通會計及營業會計兩部分(第二條)，又再各分爲歲入歲出，復再各按性質分爲經常與臨時兩門(第三條)。二十七年八月九日國民政府公佈決算法(尚未施行)，決算之編製程序，另有改變。決算法規定各級政府決算應依其預算分爲五種，即(一)總決算，(二)單位決算，(三)單位決算之分決算，(四)附屬單位決算，(五)附屬單位決算之分決算(第三條)。分決算由主辦會計人員編就，經機關長官簽名蓋章後分別呈送該管上級機關及審計機關；其駐有審計人員者應先送審核附註意見(第十八條)。彙編單位決算之機關接到各分決算後應即查核彙編，其有不當或錯誤者，並應修正；各單位決算編成後送由各級政府主計機關彙編各級政府總決算(第十九條)。總決算編成後應送審計機關爲最終審定；審定時得加修正，但須通知原送機關提出答

辦，其不答辦者視爲同意修正（第二十及第二十一條）。總決算經最後審定後其屬於中央政府、省政府及直轄市政府者卽由審定機關呈送監察院轉呈國民政府公佈（第二十三條）。二十七年五月三日國民政府卽已公佈審計法（並同時施行），依其規定，總決算審定後應由審定機關發給核准書（第四十條），並於呈院時加具審查報告（第四十五條）。其未核准部分監察院或該級政府應分別爲下列之處理：（一）應賠償之收、支尙未執行者移送公庫主管機關執行之，（二）應付懲戒之事件依法送該管機關懲處之，（三）未盡職責或效能過低應予告戒者通知其上級機關之長官（決算法第二十四條）。決算審查權原屬於主計處，今移屬於審計部矣。雖然，決算本身之性質，仍屬財政報告也。

（二）其他收支報告——根據各項特別法令之規定省行政當局尙須編製決算以外種種收、支報告。例如監督地方財政暫行法第九條規定各省財政廳應將應該省財政情形及收、支況狀按月報請財政部、主計處及審計部查核。二十四年十二月二十四日國民政府軍事委員會委員長電令各省省政府造送公路圖表及汽車總管理處收、支狀況。二十六年一月行政院公佈整理江湖沿岸農田水利辦法，其第六項規定各省、市政府就堤間公營農產每事業年度應將事業狀況及收、支報告咨送內政、實業、財政三部備案。三十一年十二月行政院公佈國庫統一處理各省收支暫行辦法，其第三條規定各省財政廳廳長處理各該省國庫行政事務應按月編製收、支報告及工作報告，呈送財政部審核。又省政府接受中央補助者每一補助款之收、支幾均須造具報告送呈補助機關查核，殆無例外。此外尙有其他例證，不克枚擧。

（5）審計

北京政府卽定有審計法規，皆屬具文。二十七年五月三日國民政府公佈審計法，乃重奠我國審計制度。審計之內容，凡有四項：（一）監督預算之執行，（二）核准收、支命令，（三）審核計算、決算，（四）稽查財政上之不法或不忠於職務之行爲（第二條）。（一）、（二）兩項爲事前審計，（三）項爲事後審計，皆可謂審計之本體；至（四）項則爲附帶於審計之監督也。各省（市）政府及其所屬機關之審計，原則上由審計部分設於各該省（市）之審

計處辦理（第五條），未設審計處者由審計部直接辦理或指定就近之審計處辦理之（第七條）。現在省（市）審計處，計有（二十四年設立者）江蘇、浙江、湖北、（上海）、（三十五年設立者）陝西、河南、廣東、（二十七年設立者）湖南、貴州、四川、（三十年設立者）福建、江西、廣西、（二十一年設立者）甘肅、安徽（三十二年設立者）雲南，凡十五（六）處。茲將各項審計事務分述如左：

（一）監督預算之執行——各機關分配預算執行之前應送審計機關審查是否與法定預算相符；如有不符時審計機關應糾正之；分配預算有變更時應另行送審（第二十九條）。又依該法施行細則（二十七年七月二十三日國民政府備案）第十八條之規定，「各機關對分配預算為一部或全部之變更有不合程序或與預算法不符時審計機關（亦）應糾正之」。

（二）核定收、支命令——「財政機關發放各項經費之支付書應送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款或轉帳」（第三十條）。「各機關收支憑證應連同其他證件送駐各機關之審計人員核簽，非經核簽，不得收、付款項；但未駐有審計人員者不在此限」（第三十一條）。「審計機關或審計人員核簽支付書收支憑證發現與預算或其他有關審計法令不符時應拒絕之」（第三十二條）；但拒絕簽許支付書時審計機關應將其事由分別通知發款機關與領款機關（或領款人），派駐各機關之審計人員拒絕簽收、支憑證時除如上通知外並應即時報告該管審計機關（施行細則第二十二條）。上項核簽或拒絕「除有不得已之事由外」，應自收受之日起兩日內決定之（審計法第三十三條）；其有不得已之事故者應於上項限期內通知請核者（施行細則第二十三條）。除正式支付書及收、支憑證外，「財政機關因預算法第六十八條各款（註七四）所列情事得以暫付款支付書送請審計機關核簽，在非常預算未成立前其責任由財政機關負之」（施行細則第十九條）。「各機關因重大災變或緊急工程得以暫付款支付書憑證送請駐在審計人員核簽在支付法案未成立前其責任由該機關負之」（第二十條）。又各機關得以暫收款收入憑證送請審計機關核簽，在收入法案未成立前其責任由各機關負之」（第

二十一條）。惟前兩條所稱，支出法案與「收入法案」實與我國預算制度不合；我國預算程序中歲入與歲出始終合併處理，非如英、美等國支出與收入分案議立；條文所云，蓋準外國制度而言也。

（三）審核計算決算——計算即決算以外各項財政或會計報告。審計法規定審計人員及審計機關審查各機關決算，報告應注意下列事項：（一）違法或失職或不當情事之有無，（二）預算數之超過或賸餘，（三）施政計劃、事業計劃或營業計劃已成與未成之程度，（四）經濟與不經濟之程度，（五）施政效能或營業效能之程度及與同類機關或營業之比較等等（第二十二條）。至審計機關審查各級政府編造之年度總決算時應特別注意下列各事項：（一）歲入、歲出是否與預算相符，如不相符其原因；（二）歲入、歲出是否平衡，如不平衡其原因；（三）歲入是否與國民經濟能力相適應；（四）歲出是否與國家施政方針相適應；（五）各方所擬關於歲入、歲出應行改善之意見（第二十六條）。所謂注意者實即審計機關及審計人員核准決算、計算之權限也，核准已否之法律效果則為對於機關之制裁（見後節及前決算）。

（四）稽核財務上不法或不忠於職務之行為——「審計人員發覺各機關人員（按當不論事前、事後）有財務上之不法或不忠於職務之行為應報該管審計機關通知各機關長官處分之，並得由審計部呈請監察院依法移付懲戒」（第十五條）。「審計人員對於前條情事認為有緊急處分之必要者應立即報告該管審計機關通知該機關長官從速執行之」（第十六條第一項），「該機關長官接到前項通知不為緊急處分時應連帶負責」（同條第二項）。

上述為一般審計情形。三十二年十月十四日國民政府又公佈公有營業及公營事業機關審計條例，對於公有營業及公營事業機關另定審計程序，惟其辦法大體上仍與審計法之規定相同，名為特殊審計亦可。此外，審計法規定：「審計人員為行使職權向各機關查閱簿籍憑證或其他文件，或檢查現金、財物時，各該主管人員不得隱匿、拒絕；遇有疑問，應為詳實之答覆」（第十二條第一項）；否則，「審計人員應將其事實報告該管審計機關通知各該機關長官予以處分或呈請監察院核辦」（同條第二項）。「對於審計機關通知處分之案件各機關有延壓或處分不當情事審計機關應查催或質詢之，各該機關應為負責之答覆」（第十九條第一項）；「審計機關

於前項答覆仍認爲不當時得由審計部呈請監察院核辦」(同條第二項)。此爲貫澈審計之手段，亦爲附帶於審計行爲之監督行爲也。

三　關於直接行政之監督

中央政府對於省政府直接行政監督可分爲八項：(一)核准及備案，(二)報告，(三)指示及請示，(四)視察、考查、調查，(五)常駐監督，(六)停止及撤銷省政府命令、處分，(七)裁定，(八)示範。茲分論之。

(1)核准及備案

省政府行政行爲有時須中央同意方能成立。中央同意有時得於行爲之先，有時得於行爲之後。如無特別註明，大抵事先行同意稱核准或核定，事後同意稱備案或備查，然無確切之界線可資分辨。(註七五)同意之對象或爲一種行政行爲，或爲一項行政計劃，但行政行爲之同意亦即行政行爲之事先同意也。同意之形式，或就一種處分爲之，或就一種計劃，或方案爲之，或就一種單行條例、規程爲之。最後一種形式，已於討論省政府命令權時述及，茲就前兩種形式說明之。二十三年一月二十一日行政院據內政部呈訓令各省(市)政府依照中央各部會辦法一律就每一會計年度造擬行政計劃，於年度開始前一個月呈送審核，並自二十三年七月一日起施行。二十四年六月軍事委員會委員長南昌行營規定，豫、鄂、皖、贛、閩五省省政府應自二十五年三月起每三月造具「建設中心工作計劃」一次報請核定(二十五年八月八日行政院訓令，此項計劃改呈報行政院)。同年十一月行政院公佈公營鐵道條例，其第四條規定公營鐵道之興築應將以下各項圖說送請鐵道部(按二十七年一月一日以後爲交通部)核准轉呈行政院備案後方可興辦：(一)鐵道名稱及建築理由計劃書，(二)路線預測圖及說明書，(三)路線經濟狀況說明書，(四)建築費用概算書，(五)行車動力之種類，(六)營業收支概算書，(七)管理機關之組織，(八)資本總額及款項來源或籌募計劃。第六條規定：「公營鐵道如由地方政府借款、發行庫劵或募集公債(按三十一年度以後省政府無此權)應將該項債款性質、債額利率、募集與償還方法以及其他條件送請鐵道、

財政兩部查核，會同轉呈國民政府核准。」第七條規定公營鐵道之籌備應依限將以下各類圖說送鐵道部核准備案：(一)路線實測平面剖圖及說明書，(二)各項工程及機車車輛圖式說明書，(三)建築用費預算書，(四)開工、竣工時期及分段施工計劃，(五)資本總數，已收款數及其餘續收期限，(六)管理組織之系統及規程，(七)高級職員姓名及其資歷。第十條規定：「公營鐵道如因延長路線或擴充、改良須增加資本時應將理由及籌款計劃送請鐵道部核准呈行政院備案，如須募債時並應依第六條之規定辦理」。第十一條規定：公營鐵道職員有任用外國人員之必要時應將所擬合同草案送請鐵道部核准方得簽訂。第三十二條規定全路工程因不可抗力或其他正當理由不能於鐵道部核定期間完工須延長期限時應聲請鐵道部核准。第三十二條規定：「公營鐵道如變更組織、更改路線、租借營業、抵押財產、移轉管理權或宣告停辦均應先呈鐵道部核准」。依禁煙禁毒實施規程第二十一條之規定，分期禁種特許牌之式樣及其登記辦法由各省省政府擬定呈請禁煙總監察核。二十五年七月二十五日行政院公佈各級警察機關編制綱要，其第十項規定各省省會警察局、分局及分駐所或派出所之設置及裁併均應呈報內政部備案。二十六年一月行政院公佈整理江湖沿岸農田水利辦法，其第五項規定各省(市)政府就堤間經營公營農場應先調查其區域內佃農與自耕農之戶數及公私熟地與荒地，將以下各端擬具詳細計劃咨送內政、實業(按二十七年一月一日以後為經濟)、財政三部核飭備案施行：(一)農場範圍，(二)管理區域，(三)經營事業及進行步驟，(四)農民編制及待遇，(五)水利建設，(六)編餘農民之安插，(七)預算，(八)收益分配及其他應報事項。二十八年九月二十一日中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過中央訓練委員會統一各地訓練機關辦法(同年十月十六日國民政府令行)其第三項規定全國黨、政、軍機關籌辦各種訓練時應將下列各項報請中央訓練委員會核准、備案後方能開始辦理：(一)訓練機關名稱，(二)主管機關及籌備員姓名、資歷，(三)設置地點，(四)訓練性質，(五)訓練期間，(六)教育計劃，(七)經費預算及其來源，(八)受訓人員名額、選調及待遇辦法。二十九年八月七日財政部公佈非常時期管理銀行暫行辦法，其第二條第二項規定：「銀行非呈奉財政部特准不得買、賣外匯」。非常時期省營貿易監理規則(三十年五月十八日行政院公佈)規定：「各省政府舉辦

省營貿易應擬具計劃連同業務範圍、資本來源報經濟部查核許可」（第四條第一項），其「業務範圍與他部、會、署、局有關者由經濟部會商之」（同條第二項）。省營工業鑛業監理規則（三十年七月二十三日行政院公佈）第六條規定：「省營工業、鑛業由省政府先擬定組織章程、事業計劃咨請經濟部會商財政部及其他有關機關核定；其章程、計劃有重大變更時亦同。……」又第七條第二項規定：「省營工業、鑛業，非專案呈請經濟部核准，不得專利。」凡此皆中央核准與備案之例也。其他甚多，不勝枚舉。

（2）報告

省行政內容常須定期報告中央政府查考。嚴格言之，報告本身並非監督，因報告本身對於所報告之事項不能影響或具有任何法律效果。然因報告之存在，省行政當局對於所報告之行政事項於處理之時不得不善加注意。故從實際之觀點，報告可視為一種監督也。或謂核准、備案、報告構成一種等差級次——核准為事先請求同意，備案為事後請求追認，報告為事後通知，實非通論也。非獨理論上三者不能視為同一性質之等差級次，事實上亦不然；因若依其說則經過核准及備案之事項當無須報告，而事實非如此也。報告可分為一般報告及特殊報告兩種，前者為就一切省行政而作之報告，後者為某種行政而作之報告。茲分別說明之。

（一）一般報告——十六年七月八日修正公佈之省政府組織法於第十條規定：「省政府於每月終須將施政情形報告政治會議及國民政府」。同年十月二十五日省政府組織法再修正，復於第十六條規定：「省政府於每月月終須將施政情形報告國民政府」。以後歷次修正雖將此項規定刪去，然各省省政府每月仍須將施政成績報告行政院。顧每月報告，事實上各省難以遵辦，行政院乃於三十一年六月以「順一」字第一二七四一號訓令規定各省省政府每三月編造工作報告一次，於每年三月、六月及九月終辦理，其年終一次免造（見下）。同年九月又訓令規定每期——一至三、四至六、七至九、十至十二月——工作報告於終了後一個月內呈報，並將有關法規附錄。分期報告之外，即為年度報告。年度報告原為行政總報告，由省政府於每年度終了後將全年度一切行政總成績報告於行政院。二十九年九月七日中國國民黨中央執行委員會通過黨政工作考核委員會組織大綱，其第十

八條規定：「中央及各省、市黨、政機關工作實施報告應於每年年終呈送國防最高委員會發交本會考核」。然各省省政府不能與國防最高委員會直接行文而須由行政院轉呈，故有此規定之後，行政院接收各省行政總報告後只須再轉報該會一次，省政府之報告工作，實無改變。三十年六月二十五日國民政府公佈國防最高委員會通過之黨政工作考核辦法，依該辦法之規定，省政府應於每年度終了後造具年度政績比較表，於一年度終了後一個月內報告行政院轉國防最高委員會黨政工作考核委員會查核。故省政府每年將中央報告者有行政或工作報告及政績比較表兩種。又依該辦法之規定，省政府主席更換或省政府委員有重大更調時，省政府尚須造具政績交代比較表，惟事實上無辦理者。

（二）特殊報告——各種特殊報告甚多。例如公營鐵道條例第九條規定：「公營鐵道於籌備及工程時期應將進行狀況及經濟情形每月呈報鐵道部查核，在營業時期應將營業狀況及改進計劃每三個月呈報鐵道部查核」。非常時期管理銀行暫行辦法第十條規定：「銀行每旬應造具存款、放款、匯款報告表呈送財政部查核。……」經濟部管理煤炭業辦法大綱第二條規定地方政府設置之煤炭業管理機關應將工作情形按月具報。三十年三月十五日農林部公佈各省糧食增產工作報告暫行辦法，規定各省省政府應責成各該省糧食增產總督導及副總督導將糧食增產工作按月編具工作月報，送由糧食增產委員會轉呈該部查核（按該委員會及各省督導均經三十四年三月九日行政院會議議決撤裁）。同年四月二十七日該部公佈各省農業改進機關編造工作報告報告簡則，規定：「各省立農業改進機關應依照呈准本部備案之工作計劃於每年四月、八月及十二月各編具工作報告，分別呈送主管機關及本部審核」（第三項）。省營工業鑛業監理規則第十條規定：「省營工業鑛業每年度終了應造具業務報告，連同資產負債表、損益計算書由省政府咨送經濟部會商財政部及其他有關機關審核」。地方金融機關辦理小工業貸款通則第十八條規定：「各地方金融機關……按月辦理貸款情形應呈由省政府轉報財政、經濟兩部備查」。其他特殊報告之規定，不勝枚舉。

工作報告自以詳實爲貴，惟實際每多官式文章，含混其詞，殊失報告意義。因此黨政工作考核辦法規

定：「各級機關工作報告應注意統計數字，並應從數字中切實表示其工作之進度」（第九條），此項規定，實至重要也。

(3)指示及請示（註七六）

中央政府對於省政府之性質、內容、方法、程序等常予指示，省行政當局亦每請求中央政府予以指示，其方式如左：

(一)解釋法令——依司法院組織法第三條之規定，（註七七）司法院掌全國法令之解釋，故省政府於執行法令有疑義時應向司法院請示。然司法院解釋全國法令係就最後歸宿而言，通常省政府自動請求解釋者均與司法有關之法令方請求司法院解釋，其他法令則多請求有關之其他院、部、會、署解釋。至省政府本身所制立之單行條例、規程等，向無請求中央解釋者。

中央不基於請求亦可自動爲法令之解釋，其情形亦分兩種。司法院可對任何法令予以解釋，惟須於處理行政訴訟或其他案件時辦理，而不能純粹出於自動，此雖無明文規定，蓋按諸一般司法慣例不能不如此也。其他中央機關只能就主管之法令爲解釋，但可純粹出於自動。

所解釋或屬內容，或屬方法，或屬性質，或屬程序，蓋無不可也。

(二)頒發行政規則——中央頒發之各種行政規則有增減或改變公務本身者，亦有只規定執行公務程序或方法者。前者屬於行政本體，後者則爲監督。

(三)製定各種表式——中央製定之各種表式有時屬於行政之內容，有時屬於行政之方法，其屬於方法者亦爲一種監督。

(四)一般指示——中央所爲之一般指示或屬於行政之內容，或屬於行政之程序及方法，後者亦屬於監督。

指示及請示實爲日常例行公事，其處理即以訓令、指示、咨、函、電、代電等爲之，故無庸舉例。

(4)視查、考察、調查

中央政府爲明瞭省行政起見，常派員至省政府視察、考查、或調查。視察、考查、調查與報告同，性質上並非監督而具有監督之效力，實際上可視爲一種監督。或嚴格言之，報告與視察考查、調查爲輔助監督 蓋二者只可備爲其他監督之資料，而又不完全爲其他監督之資料，其本身亦能發生實際上之監督力量也。（註七八）視察、考查、調查可分爲一般的與特殊的兩種，前者以全部省行政爲對象，後者以某一項或某類項省行政爲對象，茲分論之。

（一）一般視察、考查、調查——二十三年四月國民政府公佈國民政府特派大員巡視地方暫行規則，規定特派大員巡視地方，其任務如下：（一）宣達中央政策，（二）促進地方自治，（三）視察行政、考詢政績，（四）博訪輿情、問民疾苦，（五）處理特別交辦之政治事項、（第二條），雖以視察爲主尙附有其他目的也。特派大員以資望隆重之中央實職人員充任（第三條），由行政院院長提請國民政府特派之，其巡視區域臨時規定（第四條）。「特派大員爲行使職權得向巡視區域內各官署及其他公立機關調閱檔案册籍，遇有疑問事項得隨時査詢」（第九條）。「特別大員所至地方遇有人民伸訴痛苦及呈控官吏情事時得將其書狀分別通知主管機關核辦，但不批答」（第十條）。其「所至地方發現公務員有違法失職之行爲認爲情節重大須急速救濟者得分別通知該管長官予以急速救急之處分」（第十一條），其「發現重大事故認爲應緊急處分者得隨時開明事由附呈處理意見密呈行政院院長核辦」（第十二條）。惟此類大員實際派出幾次，人數及地域如何均無查考。二十五年三月二十七日行政院另頒行政院派員視察地方暫行章程，規定所派視察人員之任務爲：（一）宣達行政院施政方針，視察各級地方政府行政；（二）視察行政督察專員辦事情形；（三）考詢各項人員政績；（四）調查國民生計及其經濟狀況；（五）處理特別交辦之政治或經濟事項（第二條）。視查人員由行政院院長就院內高級職員派充（第三條）。其進行職務得向各級地方機關調閱案卷，以資參考（第五條）。其實察派遣情形亦無考。二十六年十二月十七日國民政府公佈非常時期監察權行使辦法（二十七年八月二十七日修正），其第六條規定：「監察院爲依本辦法行使職務得使用特別調查證，隨時指派監察委員、監察使或調查專員持證視察各機關及公立團體，並調查其檔案册籍及

其他文件，各該機關團體不得拒絕。」一旋即「迭派監察委員多人，分赴四川、貴州兩省視察，對兵役、糧食、交通、防空、難民、傷兵、捐稅、生產建設、戰時教育等，逐一視察。三十年十二月，又令監察委員×××赴山東視察。三十一年七月間派監察委員××、科長×××視察西康政治、宗教、地方建設及富源開發情形……」（三十二年七月，國民政府年鑑）。監察院雖非行政機關，然上述視察事項則純屬行政事務。又監察院雖非行政機關，其監察之對象實爲各級政府一切機關，故其視察有其監察權（彈劾、糾舉、建議、審計）爲後盾而可成爲一種輔助監督。若立法院派員至地方政府考察（註七九），除供立法參考外，則別無監督作用（立法爲公務本身性質或內容上之問題，非監督問題）。（註八〇）除監察委員外，三十年九月監察院院長亦赴甘、陝、青、寧四省視察。又除各縣視察外，二十九年十月監察院制定監察院戰區巡察團組織規程，並成立戰區巡察團第一團及第二團，分別巡察長江以南及長江以北之戰區。依其規程之規定。每巡察團由監察委員三人組成，巡察區內之監察使並爲當然委員，由監察院於委員之中指定一人爲主任委員。其任務除視察一般行政外，並得接受人民控告公務員之書狀，及指揮當地所駐憲兵及警察，此附帶的監督也（指揮警察就公務之性質言已非省行政，就中央與地方之關係言爲地方協助中央）。巡察團至今仍存在。行政院前定派員視察地方辦法，抗戰之後似已停止，二十九年一月二十五日乃公佈行政院政務視察團規程，重建另一視察制度。依該規程之規定，行政院政務巡視團爲常設機關（第一條），設委員十五人至二十一人，由行政院指派大員及聘請學識經驗豐富之人員充任（第三條）。其職務如下：（一）考核各種計劃實施之進度，（二）檢驗各種工作報告之成績，（三）考核預算之執行，（四）督導各省行政及建設之設施，（五）指導新縣之實施，（六）促進地方自治之推行，（七）調查各種法令實施之利、弊，（八）考核中央各機關派駐各省辦事人員之成績，（九）其他交辦事項；亦不獨視察考查調查而已也。該團分爲三組至五組，每組設主任一人，由行政院指定委員兼任（第四條），分赴全國各地巡視，爲期每年至少兩月（第五條）。巡視之時得由行政院商請監察院及中國國民黨中央黨部派員參加（第三條第二項）。巡視委員得請組主任通知調閱各機關案卷（第七條），其有緊急事件應隨時電請行政院核辦（第六條）。同年五

月行政院即成三巡視組，分赴湘、贛、閩、桂、粵五省，西北各省及西南各省巡視。三十年八月又成立康、青巡視組。惟三十年六月二十五日國防最高委員會即通過黨政工作考核辦法，其第十條規定國防最高委員會黨政工作考核委員會考核中央及地方行政機關得組織考察團每年至少考察一次，考察團得由中央設計局（屬於中國國民黨中央執行委員會國防最高委員會）派員參加。同年九月該會即成立滇、黔、甘、寧、青及陝、豫、晉、鄂三考查團，其後每年均派考察專員分駐各省考察。此外，該會委員亦可出外考察，例如三十二年一月有委員一人出發考察滇、黔、粵、桂、湘、贛六省政務及中國國民黨黨務。自該項視察實施後，行政院巡視團即未再派委員視察。以上所述一般行政之視察、考查、調查均具有相當之制度性，此外尚有其他臨時視察，例如三十年十月國民政府軍事委員會戰地黨政委員會組織戰地黨政工作視察團三團分赴各戰區視察。

（二）特殊視察、考查、調查——特殊視察、考查、調查由中央主管機關爲之。前述一般行政之視察、考查、調查僅黨政工作考核委員會爲專辦機關，其餘人員均非專負此責之人員。然行政院所屬各部、會、署及直屬機關多設有視察人員，專負視查之責。例如內政部有視察十人至十六人，財政部有視察六人至十人，教育部有督學四人至六人，糧食部有督察四人至六人、視察十六人至二十人，衛生署有視察三人，地政署有視察三人至五人，社會部合作事業管理局有視察八人至十二人，社會部勞動局有視導六人至十人等等。此類視察人員，除視察中央本身行政外，對於主管之省行政亦可視察。但特殊視察雖有專辦人員，然並非限以此類人員執行視察考查等事務也。

各省市政績考成暫行條例第二條云：「行政院各部、會對於其主管事項每年應派高級人員前往各省、市詳細視察，並應根據該省、市政府呈經核定之行政計劃（包括中心工作，實施方案及進度表）及總概算考核其實施施情形與實際效果」，此項規定，可謂定規的視察。惟其餘特殊視察考查等則殊少規定也。玆舉數例以明之。振濟委員會組織法第九條規定該會委員應輪流分往各地視察。公營鐵道條例第三十三條規定：「鐵道部得隨時派員公營鐵道調查工程、材料、營業、運輸、會計、財產實況及各項情形。公營鐵道應予以調查上之一切

便利。遇必要時並得檢閱有關文件賬冊；如認爲辦理不善鐵道部得隨時糾正之」。經濟部全國度量衡局組織條例第十六條規定：「全國度量衡局應分期派員至各省各直隸於行政院之市及各縣、市視察度量衡狀況」。非常時期管理銀行暫行辦法第十一條規定：「財政部得隨時派員檢查銀行賬冊、簿籍、庫存狀況及其他有關文件」。以上規定皆純屬視察方面。財政部監督地方財政條例第六條規定：「本部於省地方及特別市之公共企業有調驗賫本濟查指示之責。……」監察院組織法第三條規定：「監察院爲行使職權向各官署及其他公立機關查詢或調查檔案、册籍遇有疑問時該主管人員應負責爲詳實之答覆」。此以調查爲主之規定也。然中央官署對於主管地方行政不依特殊法令之規定亦可進行視察、考查、調查，並較法令有規定者更爲普通。例如二十八年三月內政部派禁煙委員會委員一人視察湘、鄂兩省禁煙實施情形，既而又組織川康滇黔陝甘閩七省查禁種煙督察團。次年九月該部復派員分赴四川、福建、湖南、江西、湖北、河南、廣東、廣西、安徽、綏遠各省視察禁煙，並組織康滇黔陝甘五省禁煙督察團，同年十月又成立湖南禁煙檢查團，三十年九月成立河南禁煙檢查團，三十一年二月，成立川康滇黔區煙毒檢查團。二十九年十月交通部長視察陝、豫兩省。三十年一月教育部組織滇黔教育視察團，十一月組織滇黔職教視察團。同年七月內政部政務次長出發視察陝、甘、寧、青、川、康、豫、鄂八省，三十二年十一月又出發視察贛、閩、湘、桂、黔、浙、粤七省。三十一年二月行政院水利委員會技正一人及四行聯合辦事處專員一人同視察考查雲南水利。同時經濟部政務次長視察雲南工、鑛行政。同年十二月農林部長赴陝、甘、青三省視察。三十三年十月前行政院國家動員會議，成立三組分往各地調查考查物價管制情形，第一組赴陝、甘、寧等省，第二組赴黔、滇兩省，第三組赴四川省之成都市、自貢市等地。同年十月中國國民黨中央執行委員會訓練委員會派專門委員一人視察陝、甘二省訓練機關。其他事例，多不勝舉。

一般行政之視察、考查、調查常與各項特殊行政視察、考查、調查同時舉行，因此二者之間諸多衝突。又現今各項視察、考查、調查實過頻繁，致地方政府難以應接，對於地方行政不無影響。再視察、調查多屬敷衍，有名無實；有時中央官員冗多，閒散無事者則給以名義派赴地方視察，原亦未存心視察也。此皆應切實改

正著也。

(5)常駐監督

中央政府對於省各項特殊行政可派員常駐於各該行政區域或行政機關或組織，以便直接指揮、監督。此種監督方式可名為「常駐監督」。我國常駐監督，為最古監督之一。周天子派諸侯監國，可稱最早之常駐監督，殆與我國地方行政之本身同時產生。秦一天下，國體由封建而始為單一，於各郡置監御史，亦常駐監督也。其後歷代地方行政之監督側重監司，而常駐監督遂罷。惟宋代一度恢復，藝祖懲於五代藩鎮權重不制，乾德五年詔於諸州置「通判」(或稱「同判」)。凡太守文移奏牘，必須通判副署(時稱「通署」或「同署」)方有效力，此監司制興起後常駐監督之第一次嘗試也。然未幾通判權力卒不能行使，遂委以茶、鹽、香、礬諸項行政，而成為太守之僚屬。自此以後，經我國帝政時代不見常駐監督。故常駐監督與監司不能並存，殆我國三千年地方行政史所證明之定律也。(註八一)民國肇造，省為最高行政區域，省之上無監司代表中央政府管轄，因此常駐監督餘燼復燃。然北京政府時代各省軍閥割據，中央最低限度之監督尚不克實施，常駐監督，自無待論。國民政府成立，表面上完成統一，實際上亦能支配若干省區，常駐監督乃告復活。

十七年六月二十八日前農鑛部公佈國民政府農鑛部設立各鑛局公司督辦監督條例，規定：「國民政府農鑛部對於各鑛局公司(按省辦者當包括在內)認為必要時得設置督辦或監督一員，常川駐在各鑛局、公司處理各項事務(第一條)。「督辦監督由國民政府農鑛部長派充，或由農鑛部長呈請國民政府簡派之」(第二條)。督辦或監督執掌事項如下：(一)清查賬目、財產，(二)釐定逆股、商股，(三)登記股本，(四)處理官股，(五審核外資，(六)工程設計及改良，(七)考核營業，(八)管理運輸，(九)徵收鑛稅，(十)擴充業務，(十一)發展用途，(十二)其他農鑛部長交辦事項(第四條)。除辦上述各項事務之外，「督辦或監督對於各鑛局、公司原設有長官之名義與職權得呈請農鑛部長核定保留、更換或撤廢之」(第六條)；……對於各鑛局，公司應行興革事項應條舉意見呈明農鑛部長核定施行」(第十二條)。此種辦法，實極端的常駐監督也。十八年二月一日國民政府

核准財政特派員暫行章程，其第四條規定：「財政特派員於財政部主管事務範圍內對於各地方行政長官之命令或處分認為有不合時得隨時呈請財政部核辦」。財政特派員所職司之事務尚多，然就此一規定而言，實為常駐監督也。二十六年三月國民政府「為督促、考核、推行禁政起見，依據國民政府軍事委員會禁煙總會組織規程第七條之規定，由禁煙總監遴派禁煙特派員常駐各省、市」（各省市禁煙特派員公署組織規程第一條），其職權至為隆重。「地方禁煙機關在禁煙禁毒法規內所規定應辦禁煙、禁毒事項及禁煙總監飭辦事件或其他應行舉辦之禁政，特派員均應隨時督促進行，並考核其成績，呈報查核」（第五條）。「省市政府發佈關於禁煙、禁毒命令，公告應由特派員會銜副署；特派員亦得自行發佈署令、公告」（第六條）。「各省、市、縣禁煙、戒煙機關應造具之禁煙、禁毒統計表，均照規定期限送由特派員公署依照定式彙造總表如期報核；各機關如逾期不報，特派員得逕行催報或派員前往督促」（第九條）。二十七年八月三十一日交通部代電咨行各省省政府云：「本部為明瞭各省公路設施情形並便督促協助起見……規定派員分駐各省辦理督察事宜。……本部管理各省公路工程通則，前經行政院核准通飭施行，……行查該項通則第二條規定，動支本部所發工款，須經本部派駐各區之公路特派員或督察工程司核明。……」特派員與督察工程司，即為駐各省之人員。同年三月十七日該部會公佈交通部公路總管理處督察公路暫行辦法，依其第三條之規定，督察工程司所司事務如下：（一）公路工程之督促，（二）公路工程設施之考核，或協助規劃，（三）督造公路工程請發工款之審核，（四）區內公路工程進展及已造公路交通狀況之視察與報告，（五）區內有關車輛與交通工具調整之商洽，（六）其他有關公路方面接洽聯絡及臨時由部交辦事項。（註八二）特派員職務不詳，惟與此當不遠也。二十八年五月財政部根據全國第二次金融會議之決議公佈省地方銀行監理官章程，規定財政部於每一省銀行及重要機關銀行內置監理員一人（第一條），辦理下列各項事務：（一）監督業務，（二）檢查資產及負責狀況，（三）審核發行或領用一元券輔幣券之數目，（四）檢查上項發行或領用之標準金，（五）審核一元券，輔幣券之以新換舊，（六）監督已印未發之一元券、輔幣券是否照章運用，（七）財政部命令辦理之事項（第二條）。「監理員得隨時向銀行主管人員查詢一切情形，並得檢查一切

簿據文件」（第三條）；其對於所監理之銀行認爲有違背法令及章程或其行爲有害公益時應從速密呈財政部核辦」（第六條）。三十一年七月二十四日財政部復將該章程修正爲財政部派駐銀行監理員規程公佈實施，該規程規定：「財政部爲實施金融政策加強管制全國銀行業務，除於重要都市設置銀行監理官辦公處外，特於省地方銀行及重要商業銀行設置派駐銀行監理員」（第一條）。駐行監理員之任務如下：（一）審核駐在行放款業務，（二）考查駐在行放款用途，（三）審核駐在行日計表及存款、匯兌等表報，（四）督促駐在行提繳普通存款準備金及儲蓄存款保證準備，（五）檢查駐在行賬册、簿籍、倉庫庫存及其他有關文件，（六）報告駐在行業務狀況並陳述改革意見，（七）向財政部建議金融應興應革事項，（八）其他部令飭辦事項（第二條）。駐省地方銀行監理員除上列各項事務之外並辦理下列各項事務：（一）審核發行或領用一元券、輔幣券數目，（二）檢查發行或領用一元券輔幣券準備金，（三）審核關於一元券、輔幣券以新換舊事項，（四）封存及保管已印未發之一元券、輔幣券暨印版鋼記，（五）監督領用一元券、輔幣券是否照章運用，（六）監督信託部受政府委託辦理之業務（第三條）。「駐行監理員應遵照修正非常時期管理銀行辦法及其他管制金融法令對駐在行業務嚴密監督，如查有違反法令情事應立即密報財政部核辦」（第四條）。「駐行監理員爲執行職務時得臨時向駐在行主管人員查詢一切情形，如有藉故拒絕或諉延情事應密報財政部核辦」（第五條）。「駐省地方銀行監理員對於駐在行發行或領用一元券、輔幣券交存準備金數目如查與法定不符，或其發行總額超過財政部核准數目，或領用一元券、輔幣券運用不合定章，或委辦事務軼出委託範圍時應即報部查核」（第六條）。「駐行監理員審核駐在行賬表後對於該行應爲必要之書面指示」（第七條）。「駐行監理員得列席所在行之董、監事會議」（第十六條）。關於重要城市之銀行監理官辦公處之設置，同年一月財政部即已成立重慶、昆明、內江、宜賓、成都、萬縣、蘭州、西安、洛陽、貴陽、衡陽、桂林、曲江、吉安、屯西、永安、西昌十七區銀行監理官辦公處，六月二日行政院通過銀行監理官辦公處組織規程。依該規程之規定，銀行監理官之職掌如下：（一）事前審核管轄區內銀行、錢莊放款業務，（二）事後抽查管轄區內銀行、錢莊放款用途，（三）查核管轄區內銀行、錢莊日記表及存

款、匯兌等表，(四)督促管轄區內銀行、錢莊提繳普通存款準備金及儲蓄存款保證準備金，(五)檢查管轄區內銀行、錢莊帳目並會同主管官署檢查銀行錢莊借款廠商之帳目，(六)報告管轄區內銀行、錢莊業務狀況，(七)調查、報告管轄區內金融、經濟狀況，(八)向部建議金融應興、應革事項，(九)其他部令飭辦事項(第二條)，大體仍與駐行監理員職務相同，惟不若其直接。未淪陷各省地方銀行及重要商業銀行幾均在十七監理區域之內，故事實上只有監理官而無監理員。各監理官法定職權雖大，事實上一項不能行使，成爲一種贅疣機關，故三十四年二月九日行政院會議議決概予裁撤，其職權移交中央銀行行使。二十八年九月一日行政院核定鹽務總局組織規程，其第六條規定：「鹽務總局對於省政府主辦之鹽區得派員協助指導」。二十九年十月十九日財政部咨貴州省政府爲調派該部「駐貴州省督察稅務事宜」請查照協助，其派此職亦常駐監督，但特定於一省而非普遍設立耳。凡此皆常駐監督也。今之常駐監督實異於古之常駐監督：前者僅以某一特殊行政爲對象，後者則以全部地方行政爲對象。故就對象言，後者實與監司同，宜乎不能並存也。但今日無監司而有常駐監督，亦非偶然，蓋多數之現代式常駐監督可等於監司，而若有監司亦可無常駐監督也。(註八一)

(6)停止或撤銷命令、處分

此權專屬於中央行政各部、會、署。北京政府時代，大總統所屬各部之官制均規定各該部總長「於主管事務對於省長及各地方最高行政長官之命令或處分認爲違背法令或逾越權限得呈請大總統核奪」。所謂「核奪」自包括停止、修正及撤銷也。惟「核奪」二字究欠明晰，故國民政府成立後遂明定爲「停止或撤銷」。除蒙藏委員會及僑務委員會外，行政院所屬各部、會、署、(司法行政部今屬於行政院，過去則更迭屬於行政院及司法院，然無論當其屬於何院，此權常存在不變)之組織法均於第三條授與此項監督權。各部及各委員會之組織法第三條爲：「本部、本會就主管事務，對於各地方最高級長官之命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限者得提經行政院會議議決後停止或撤銷之」。外交部組織法第三條並增加一段云：「但有緊急情形者得呈請行政院院長先行令飭停止該命令或處分之執行」。衛生署及地政署之第三條規定：「本署就主管事務，對於各級地方

政府之命令或處分認爲違背法令或逾越權限者得呈請行政院停止或撤銷之」。行政院其他直屬機關——此類機關均無組織法——除特殊法令另有規定外，均無此權。部、會之停止或撤銷權只須提經行政院會議議決，其出席者主爲各部、會首長，通過自無大難；署之停止、撤銷權由署呈請行政院執行，不能如部、會逕自辦理；故後者較前者爲小。至「地方最高級行政長官」究作何種解釋，至今尚未確定。意者當有兩種含義：一爲一般行政之最高機關，卽省政府，其代表之長官爲省政府主席；一爲特殊行政之最高機關，卽省政府各廳及直屬各專管機關。此兩種含義，實際上連爲一體，因省政府之命令、處分，除由省政府主席署名外，例由主管廳及專管機關長官副署也。縱若部、會對省政府主席於體制上不能管轄，其對副署之長官尚可支配也。至於署之此權既由行政院執行，並明白規定爲「地方政府」，則包括上述兩項含義，爲無疑矣。「命令或處分」自以對人民所爲者而言，地方政府上級機關對下級機關之命令應不在內，雖後者對於前者亦不無影響也。停止或撤銷是否包括修改在內，亦値研究。形式上既無修改之規定，當只能停止或撤銷而不能修改。責任上地方政府之命令、處分當由地方政府自行決定、自行負責，中央政府未便越俎代庖，以亂行政系統，故不能修改之。再者，撤銷或停止爲監督，修改則爲行政，已超出監督範圍，就此觀點，亦不能修改。雖然，省政府之命令或處分經中央停止或撤銷後，必另爲命令或處分以代之，則停止或撤銷已具修改之效力矣。至若停止或撤銷之時，當可附示修改條件，卽言若如何如何修改則不致停止或撤銷；或停止或撤銷之時說明停止或撤銷之理由；如此則直謂修改可也。停止者暫時不予執行，以待恢復執行也。撤銷者取消其存在也。停止猶徒刑，撤銷則死刑矣。二者均不能追訴過去。行政院其他機關根據特殊法令亦可行使此項監督或類似此項權力之監督權。例如二十九年九月六日戰時圖書雜誌原稿送審辦法第十五項規定：「中央審查委員會如認爲各省、市審查機關處理不當時得隨時飭令改正。」三十三年六月二十日行政院圖書雜誌審查辦法第十五條規定：「凡戰時書刊之發行人或著作人如認爲審查處處理失當時得逕呈中央審查委員會核辦。中央審查委員會對所屬各省、市審查處之決定於必要時得變更或撤銷之。」三十四年九月七日國民政府公佈軍事委員會委員長東北行營政治委員會組織規程及軍事委員會委

員長東北行營經濟委員會組織規程分別規定「本會對於東北各省政府之命令或處分，認爲違背法令、逾越權限或不當者，得呈准行政院院長停止或撤銷之」（前規程第四條）及「本會對於東北各省政府之經濟措施，認爲不當者，得呈准行政院院長停止或糾正之」（後規程第四條）。至於非行政院所屬之機關（上述各委員會均屬於行政院）則不能行使此項權力。

（7）裁定

二十九年九月六日戰時圖書雜誌原稿送審辦法第十八項規定：「送審之書店或出版機關如爲爲各省、市、縣審查機關處理失當時得申述理由請求覆查，並可逕呈中央審查委員會核辦。三十三年六月二十日戰時出版品審查辦法第十二條規定：「對於解釋事項送審人與審查機關意見如有不同時得呈請上級機關裁定後再定檢放」，此兩項規定造成一獨特之監督方法，可名爲「裁定」。裁定只宜於出版及著作之管理，其他各項行政均難適用，故不見於其他法令也。

（8）示範

示範者中央政府欲使某項省行政達到某種標準，即依該標準爲模範之行政，以資省政府仿效之謂也。關於直接行政之各項監督中惟示範、常駐監督及訓示爲正面之監督，餘皆反面之監督也。若以習用之「指揮」與「監督」別之，則前上者屬於「指揮」，餘皆屬於「監督」也。農林部成立後即首先於川、滇、康三省設立示範繅廠各一所，三十一年又派員於閩、粵、黔、桂、湘各省辦理農田水利示範工程。三十一年九月該部復於湖南洪江設立民林督導實驗區，以試行督導提倡民營森林之方法而供各省仿行。再水利委員會成立後設有水利工程示範處專辦水利之示範工程。至農田水利之示範工作，仍由農林部辦理。三十三年八月至三十四年五月行政院工作報告云：「農林部於後方各省受旱較重之地區分別設立工程隊或測量隊，推進測勘工作，擇定適宜地點，舉辦各種小型農田水利示範工程。……」示範與其他監督不同，因其本身尚爲一種中央行政也。但示範又非間接監督，因其目的本爲監督，其有行政者其副作用耳。

(四)間接監督

若干事件，本意非監督而產生監督之作用，如裁決糾紛、訴願及行政訴訟、司法，就監督之立場，均可稱爲間接監督。

(1)裁決糾紛

十七年四月二十七日第四次修正之省政府組織法第十六條規定：「省政府各廳處間關於職權發生爭議時由省政府呈請國民政府裁決之」，時五院尚未成立。十九年二月三日省政府組織法第五次修正，上項規定則改爲：「各廳間或與專管機關間發生爭議時由省政府呈請行政院裁決之」（第十九條），以後修改，均未變動。就現行法令觀之，省政府各機關職掌，誠多混淆，然訴於行政院之爭議則絕無僅有，其故則有兩事實之存在。其一、爭議非由爭議者各造逕向行政院呈訴，而規定須由省政府呈請：則省政府爲顧全體面，當首先爲之裁決，無待轉請中央矣。且實際上各省省政府主席對於省政府各機關均有絕對的支配力量，以其命令即可解決一切糾紛也。其二、各機關間遇有職掌彼此有機事項常會同辦理，故不致引起爭執。

(2)訴願及行政訴訟

中央行政法院處理有關省行政事項之行政訴訟及中央主管院、部、會、署處理有關省行政之再訴願案件均可視爲對於省行政之監督。其程序已詳第四章，茲不贅。

(3)司法

訴願及行政訴訟止於政府之公法行爲，至其私法行爲，仍受普通司法之管制。私法中關於法人之各種行爲如債權、債務、物權一切等等，皆慣見於政府機關之間或政府機關與人民之間。此類行爲，除民法及其相連法規外，別無法令規範之，其處理除普通司法外，亦別無特殊之辦法或程序。此爲實際法律應用問題。若普通司法機關對此類之省行政機關行爲加以處理，從行政之觀點言之，爲監督無疑矣。惟事實上政府機關之私法行爲多以非正式之調解方式或（對人民）無理由之強制方式解決之，此類方式於法並無決定之效力也。

中央政府對省行政之監督大略如此，而關於間接行政之監督似較關於直接行政之監督爲重也。(註八四)(註八五)

(丑)監督機關

我國實行黨治，因此省行政之監督者除國民政府外，尚有產生並指導國民政府之中國國民黨。前述關於間接行政人事、財政之各項監督及關於直接行政之各項監督及各項間接監督，就執行監督之機關論之，實可別爲兩類。其一類具有特殊之執行程序或方式，因此有固定之監督機關。另一類則無一定之執行程序或方法，並可普遍或相當普遍適用於多數機關。茲即以此標準討論執行監督之機關。

(一)執行第一類監督之機關

此類監督之執行程序或方式及執行機關均已述及，茲爲標明起見，特約略舉列於後。

(1)任免——一般任、免簡任、荐任人員均由主管部、會、署提經行政院會議議決後由國民政府令行之。主計人員由主計處分別委任及呈請國民政府任命或荐任。

(2)考試——由考試院考選委員會依法辦理。

(3)銓敍、考績(一部分)及福利——均由考試院銓敍部依法辦理之。

(4)彈劾——由監察院監察委員及監察使依法行使之。

(5)一般懲戒——分別由國民政府政務官懲戒委員會及司法院公務員懲戒委員會依法執行之。

(6)授勳——由國民政府令行之。

(7)刑事處分及司法——由各級普通法院爲之。

(8)收入、支出、公債——均依法由國民政府及行政院及財政部依法層次爲之。

(9)預算由國民政府及立法院及行政院及主計處及財政部及中國國民黨中央執行委員會政治委員會依法共同辦理之。

(10)決算及審計——均由監察院審計部依法執行之。

(11)裁決糾紛——行政院處理之。

(12)行政訴訟——由司法院行政法院審決之。

(13)最高及最後效力之解釋法令——由司法院依法爲之。

停止或撤銷命令或處分及訴願雖有一定或相當一定之程序，俱無一定或完全一定之機關，故屬於第二類。至其他有雖從現行法令規定上觀察，具有相當固定之程序與機構，而從法制之基本精神觀之，仍有變更之餘地者，如常駐監督及裁定，亦屬於第二類。

(二)執行第二類監督之機關

此類機關，復可分爲兩種。其一無一定之監督對象，可名爲普通性之監督機關；其二有一定之監督對象，可名爲專業性之監督機關。此一分別端在監督之對象，至監督之方法則共同也。例如普通性之機關有視察有指示，專業性之機關亦有視察有指示是也。其有事實上不能共同而依法理可共同者，如停止或撤銷命令或處分裁定等則仍視爲共同。茲分論之。

(1)普通性之監督機關

(一)國民政府——國民政府總攬中華民國之治權，對於全國各級政府機關均有監督之權，省行政機關，自不能例外。惟國民政府對省政府行使監督，須由關係院(部、會、署)承轉並須由關係院、部——會、署除外，此我國中央政制之一特色——連帶負責。

(二)行政院——行政院總攬全國之行政權，省政府爲最高級地方行政單位，故行政院對於各省省政府有監督之權。事實上國人今日視各省省政府爲行政院之外署，其地位與行政院各部、會相等，而行政院爲省政府最直接之主位監督機關。(註八六)

(三)軍事委員會及其代表機關——此爲事實情形，非理論問題。軍事委員會形式爲一委員會，其實其一切權力皆由委員長行使，故委員會與委員長乃二而一，一而二。委員長之代表機關，亦即委員會之代表機關。就

目前事實而論，凡國民政府或行政院對省政府能執行之一切監督，軍事委員會及其代表機關皆能執行之。例如行政院有巡視團，軍事委員會亦有軍風紀巡察團，其權力實兼具前者與監察院之權力。行政院對省政府能指示，該會亦能，而兩者指示之範圍均可稱無限。茲舉略軍事委員會對各省省政府所為之指示如下：二十七年九月令（全國各黨、政、軍機關）各級工作人員對有關抗戰建國之重要事項，應踴躍從事，各主管人員尤須以身作則，督勵奉行；二十八年令禁絕黨、政、軍各級人員賭博，違以軍法懲治；同年六月令各級地方政府對於鹽稅不得自由徵收附加或通過稅；同月又令通緝安徽省全椒縣縣長；同年十二月，令毋庸派員赴海外宣慰華僑，以免增重華僑負擔等等。其代表機關二十年十二月設北平分會（其區域為北平、天津兩市，河北、察哈爾兩省），二十二年六月設委員長南昌行營（其區域為贛、粵、閩、湘、鄂五省，實際向不止此）。旋設武漢及西安兩行營，抗戰後均撤。另設委員長天水（陝、甘、寧、青四省），桂林（桂、粵、贛、湘四省），重慶（川、鄂兩省）三行營，二十九年五月天水、桂林兩行營改為軍事委員會辦事處，旋又改稱為辦公廳，並設昆明行營（雲南省）。二十八年三月並設有委員長西安、成都兩行轅。三十四年二月設漢中行營及贛州行轅，九月設東北北平武漢行營，十月撤銷昆明行營。凡此代表機關於其範圍之內均可行使軍事委員會可以行使之權力。例如重慶行營於二十七年十二月令四川及西康兩省省政府將四川省農田水利貸款委員會擴組為川康農田水利貸款委員會，二十八年一月重慶行營令西康省政府分條核示二十八年度行政計劃大綱；同年八月指令西康省政府准許設立農村合作委員會並任命其委員；該行營並設有邊疆委員會，直接處理川、康兩省少數民族地區之行政。二十九年三月天水行營電令陝、甘、寧、青各省省政府頒發反侵略運動動地組織須知，分支會簡章及入會志願書等。至抗戰前南昌及漢口行營及今日東北行營之管理範圍（註八七）更為廣大。此外軍事委員會直屬機關，如各綏靖主任、邊區督辦等對於省政府亦有一種「指導權」，其與省政府之關係頗似舊日都督與省長之關係。已撤之該會各戰區黨政委員會其職機亦為指導黨政。（註八八）我國連年內外戰爭，實際上處於「亂世」，亂世之中行政必附麗於軍事，軍事必支配行政，此中外歷史之鐵律，其效力遠超過一切人為法律也。（註八九）

(四)國民政府直轄分區監督機關——國民政府為適應特殊環境每於相當區域設置自治性之分治機關，其地位與元代之行中書省頗為相似，即代表國民政府就區域之內行使行政治權。例如二十年十二月三十一日設置西南政務委員會於廣州，治理粵、桂、滇、黔諸省；二十二年五月四日設置駐平政務整理委員會於北平，二十五年一月十七日改為冀察政務委員會，綜理河北、察哈爾兩省及北平、天津兩省政務。此類機關均直屬於國民政府，但實際上國民政府鮮能控制，設置之目的，亦但求表面上之統一耳。於其區域之內，國民政府及其所屬中央機關只有名義上及形式上之監督權，而此類機關反操實際監督權，或雖亦不能於本部區域行使實際監督，至少其與區內地方政府精神上之距離較國民政府本身為近。其與行中書省在加強中央統治者迥異其旨；而行省區域係普通區分，此類機關則專用於特殊之區域，亦不同也。抗戰軍興，此類機關已均不復存在，雖共產黨統治區域內國民政府迭有仿行此制之建議而為該黨拒絕。

(五)中國國民黨中央黨務機關——執行委員會及其所屬之政治委員會及代行政治委員會之國防最高委員會及代表執行委員會之執行委員會常務委員會均能就一般有行政行使監督；因從黨而言，黨為全國行政之最後最高之指導者，而從省而言，歷次省政府組織法均規定省行政應以黨義、執行委員會決議、建國大綱為依據也。尤於國民政府初期黨頗能實際支配政治，其地位實與民國二十年以後之軍事委員會相若。十四年至十九年可謂黨支配軍與政之時期，二十年以後則為軍支配黨與政之時期也。第一時期中政治委員會並有廣州、武漢、開封、太原四分會指導地方行政。粵、桂屬廣州分會，湘、鄂、屬武漢分會，冀、陝、甘屬開封分會，晉、綏、察屬太原分會，雖亦有特殊之政治背景，然用俯之名義而不設行營者實可徵黨之力量也，（至黨之本質如何不問之）。二十年以後，黨雖無力量，但形式上及理論上均仍為省一般政務之一監督者也（抗戰後施行總裁制，黨已獲得軍之支持，因此力量稍增，顧此力非本身之力耳）。此一形式上之監督者，抗戰前以政治委員會為主，抗戰後以國防最高委員會為主。（註九〇）

又第一時期中省黨部對省政府尚有相當之監督權，至第二期則不然，而省黨部反寄息於省政府矣。

(2)特殊性之監督機關

(一)行政院各部、會、署——中央各行政部、會就主管事務對地方行政施行監督，爲單一制度之特色。元年所定各部官制均有類同下列之規定：內務部官制(元年八月九日公佈)第一條，「內務總長……監督所轄各官署及地方長官」，交通部官制(元年十月二十日公佈)第一條，「交通總長……監督所轄各官署，各全國關於交通電氣事業」。三年以後修正之官制則有類同下列之規定：財政部官制(三年七月十日公佈)第十條，「財政總長對於各省巡按使及各地方最高級行政長官之執行本部主管事務有監督、指示之責；」外交部官制(十年五月七日公佈)第九條，「外交總長對於各省省長及各地方最高級行政長官之執行本部主管事務有監督、指示之責。」國民政府成立後各行政部、會(包括屬於司法院時期之司法行政部)之組織法均於第二條規定：「本部(會)對於各地方最高級行政長官執行本部主管事務有指導(或指示)監督之責」；僑務與蒙藏兩委員會因所常事務與地方行政無關，則爲例外。(註九一)衞生署及地政署之組織法第二條則規定：「本署對於地方政府執行本署主管事務有指導、扶助之責。」兩種規定，旨趣無異，皆授權監督地方行政者也。又不獨爲權，既經明文規定，並爲其責任也。

省政府合署辦公制實行以前，各部、會、署對省行政之監督權較大，省政府合署辦公制實行以後，則行政院監督權增加而各部、會、署監督權減少。其理由及事實均可於二十六年六月十九日行政院對各部、會、署及各省省政府之訓令中見之，文曰：「查關於省政府合署辦公後，中央各部、會、署對於各省政府各廳、處行文問題，前經本院與軍事委員會磋商結果，以後中央政令最重要者，由院令省府一次；要而屬於部、會、署專管者則由各部、會、署酌定，或咨省府轉飭廳、處，或逕以命令行主管廳、處轉陳省府具復，或轉陳省府轉飭遵行，並經本院第一七三次會議議決照辦。……茲爲力求行文時間與手續迅速，並保持省政府政令之統一起見，特再訂定辦法，嗣後中央各部、會，署對省政府各廳，處得直接發令，各廳、處亦應逕行呈復，惟以有時間性及單獨性之事件爲限，其一般公文，仍以省政府爲直接主體……」。省政府以省爲行文主體，則中央部、會、

署對於各廳、處、局關係趨於疏遠，關係疏遠則監督必弱也。況乎中央方面，行政院又居主體，各部、會、署之監督範圍，亦已縮小矣。

若干公務關係數部、會、署者由關係之數部、會、署聯合監督之。例如農業推廣規程（二十二年三月內政、教育及前實業三部會同修正公佈）第二十一條第一項規定：「全國農業推廣行政事務之監督由(前)實業部會同教育部、內政部行之」。非常時期難民移墾條例第二條規定：「難民移墾事宜，由農林部會同內政部、財政部、振濟委員會管理統籌，並督促各省政府辦理之」。戰時農地使用管理辦法（三十一年十月二十日行政院會議通過）第二條規定：「農林部及地政署對於本辦法之執行負指揮、監督及考核之責」（按農地使用之管理本為縣、市公務，此規定引作參考）。臨時由部、會、署咨商之聯合監督可時見。

(二)各部、會、署之直轄機關——各部、會、署之直轄機關就主管事務對於省行政有時亦可施行監督。例如財政部國庫署組織法第二條規定該署有「監督地方公庫行政事務」之權(三十一年以後省無公庫)。全國度量衡局組織條例（國民政府二十一年五月十四日公佈，二十九年五月八日修正）第八條規定：「全國度量衡局對於各省或直隸於行政院之市所設度量衡檢定所有指導監督之責」。（註九二）行政院液體燃料管理委員會暫行組織規程第二條規定：「液體燃料管理委員會對於各省、市設立之液體燃料管理機關負指導、監督之責」。交通部公路總局組織法（三十二年四月十九日公佈，三十四年一月該局併入軍事委員會戰時運輸管理局，勝利後回隸交通部）第一條規定該局之職權為「統一管理全國公路運輸、工程及其有關業務」。農林部中央農業實驗所組織條例（國民政府三十三年十月十一日公佈）第十七條規定：「中央農業實驗所對於……各省省立農業改進機關……之技術工作得予以指導督促或協助」等等。（註九三）（註九四）

(三)國民政府直屬機關——抗戰之前若干行政機關直屬於國民政府，例如訓練總監部、全國經濟委員會、建設委員會，其就主管事務對於各省行政皆能指揮、監督。

(四)軍事委員會直屬機關——各綏靖主任就區內地方治安對於省政府有監督之權，其實綏靖主任之任務亦

即在此。禁煙事務一度由該會設禁煙總監及禁煙總會監理。資源委員會於改隸經濟部以前卽屬該會，其時對於地方行政有監督之權。抗戰以後全國運輸業務由該會設運輸統制局管理(二十九年設立，三十二年四月撤銷)，三十四年一月又設戰時運輸管理局(三十四年十一月撤銷)繼續行使其職權，兩屬皆直接指揮、監督各省運輸及交通行政權。又二十六年十二月國民政府公佈戰時農鑛工商管理條例，其第四條規定：「軍事委員會第三部、第四部對於各省、市、縣、農、鑛、工、商主管官署處理戰時農、鑛、工、商事務有指導監督之權。……」惟經濟部成立後此兩部均撤併之。又抗戰後訓練總監部卽改隸該部，旋改稱軍訓部，對於各省國民軍事教育行政仍繼續監督。

(五)中國國民黨中央黨務機關——三十二年八月二十七日中國國民黨中央執行委員會常務委員會通過訓練機關管理辦法(十月一日國民政府令行)規定：「全國各訓練機關一律受中央執行委員會訓練委員會之指導、監督」(第三條)；並規定：「中央及省級機關所舉辦之訓練機關，由中央訓練委員會直接督導之……」(第八條)。又著作及出版之管理中央執行委員會宣傳部與內政部有同樣之監督權。社會部於改隸於行政院之前本隸於中央執行委員會，其時對於各省人民團體之管理亦有監督之權。

此執行第二類監督機關大略也。惟機關雖多，要以行政院及其所屬部、會、署等爲主。故二十二年十一月行政院以「各省，市政府處理事務，除受本外之監督、指揮及商承各主管部、會外，有時秉承於直屬國民政府之各機關如軍事委員會、經濟委員會等」，特以第六二四三號訓令規定：「各省、市政府凡行政院以外各機關交辦之行政事項悉應呈報本院及咨報主管部、會」，蓋申述此原則也。

(註一)宋史職官志稱：「乾道二年令非曾任守臣不得爲郎」。

(註二)二十三年十一月全國考銓會議請考試院提「中央與地方公務員選綱案」(原則經大會通過)，其「理由」稱：「……地方事業或因財政關係不能平均發展，有待於中央之扶助；或發展稍具規模，而以政治、文化、經濟之影響，阻礙多端，有賴於中央之統籌策劃。且另一方面中央一切計劃，須根據地方情形、地方各種措施，須不妨中央法令。而中央與地方之間，素少聯貫之機能，致內、外情形，斷形隔閡，則關係有改善之必要。又年來國內智識份子，羣向中央奔赴，致貧瘠或邊遠省份，每苦不能羅致適當人才，致成有事無人辦與有人無事

辦之現象，則人才有調劑之必要。」

（註三）三十三年九月九日考試院及行政院會同公佈公務員內外互調審查委員組織規程，其第三條規定：「本會設委員七人至九人，由行政院院長及考試院院長就行政院及考試院高級職員遴選派之。」該會於三十二年二月二十八日成立。

（註四）考試院每舉行一次特種考試，例公佈一「暫行條例」行之。

（註五）所考試之人員包括所屬市、縣行政人員在內。

（註六）見後「監督：任免」

（註七）按英國地方收入主為土地稅（Rates），稅率無定，以地方稅額足敷預算支出為度。故英國地方政府實無歲入不足之處，其中央補助，實為一種擴充監督之手段。至於美、加等聯邦國家中央與地方行政與財政各自獨立，地方財政欠盈，當完全由地方自行設法，其中央補助，蓋絕對無財政上之目的矣。

（註八）十八年一月財政部監督地方財政條例第七條規定：「本部與各省……地方財政有互相量力補助之義務」。

（註九）蘇省一、一五二、八〇〇元，追加一〇、一三四、八八〇元；寧四三四、九四〇元，追加九六〇、〇〇〇元；魯一七、九七四、〇〇〇元；贛二、八九七、九五〇元，追加八、四六六、〇〇〇元；黔三、六六九、〇〇〇元，追加五、七三四、八〇〇元，又追加二、三七〇、四八〇元；湘三、四七八、二三九元，追加四、八二七、五〇〇元；川四八二、〇〇〇元，追加一三、五九四、五〇九元；豫二、六四二、四〇〇元，追加八、四二六、〇〇〇元；晉八、二七五、四〇七元；陝二、六六三、四三〇元，追加二、〇七二、〇〇〇元，又追加一六二、一四〇元。其他不詳。

（註一〇）三十七年五月十八日經濟部公佈經濟部補助各省農業改進經費辦法，時農業由經濟部主管。

（註一一）江西省歷年（按指國民政府時代而言）所收中央補助款項截至二十八年度止，共達一〇、九二〇、〇〇〇元，內經常補助六、九二〇、〇〇〇元，臨時補助四、〇〇〇、〇〇〇元（見江西統計月刊）。

（註一二）十八年一月財政部監督地方財政條例第七條云：「本部與各省……地方財政有互相量力補助之義務……」。

（註一三）主任委員一人，由實業部部長兼任，委員十四人，冀、魯、晉、閩、市漁業主管廳、局長，農林部行政管理專員，冀魯區漁業管理局局長，漁業改進處主任，漁業專家代表六人，水產專家二人。

（註一四）本會有各省人員參加者，本篇俱不論述。

（註一五）會議地點，除特殊例外，均在中央政府或召集機關所在地。

（註一六）屬於內務部。

（註一七）註一八依該會議規則（三十三年五月十四日行政院制定）第四條規定，其出席會員除行政院各部、會、署長官外，為各省政府主席及廳長一人或二人（由主席指定），此外中國國民黨中央黨部、國民政府及立法、司法、考試、監察各院亦指定負責長官出席。

(註一八)一、中央會員

財政部	三五人
財政部直屬機關	一五人
中央各機關	五六人
四行總處及國行	九人
合計	一一五人
(二、)地方會員	
各省主席(二)或其代表(二三)	二五人
各省財政廳長或其代表	一一人
各省地政局長，糧食管理局長	八人
重慶市長及財政局長	二人
合計	四六人
(三、)專家	一五六人
總計	三一七人

(註一九)詳見教育部編中國教育年鑑戊篇一三五面。

(註二〇)詳見第三次全國教育會議報告。

(註二一)第三次全國內政會議規程第三條規定其會員如下：(1)中央組織部、中央訓練委員會、國防最高委員會秘書廳、中央設計局黨政工作考核委員會及主計處代表；(2)行政院長所屬各部、會署代表；(3)立法院、監察院及司法行政部、審計部、銓敍部、考察委員會代表，軍事委員會(政治部、戰地黨政委員會、軍法行政總監部代表；(4)各省省主席(或其代表)、民政廳長、地政局長、統計長、全省警務處長、省會警察局長、省轄市市長及省政府指定之行政督察專員一人；(5)院轄市市長及司長、統計長、簡任視察、禁煙委員會常務委員、簡任秘書處長、中央警官學校校務、委員會主任委員、教育長、警官總隊總隊長。實際出席中央會員六十五人，地方會員六十一人，專家三十六人。

(註二二)第三條：獎助方法得採用左列各款之一種或數種：

……………

(三)貸款——由政府借予低利貸或協助向銀行貸款；

(四)減低或免除，出品出口關稅及轉口關稅；

(五)減低或免除原付轉口關稅；

(六)減低國學交通事業運輸費；

(七)税用公有土地免除地租，以五年爲限，免稅期滿得按照當地租金標準的，但減低之數不得超過租金標準二分之一。

按原公佈之第二條第五款爲「減低或免除轉口稅及其他地方稅捐」，三十一年度起省財政併入國家，自無地方稅捐一項。又與主管部或省市政府會商■就各項情而定，不能交選。

(註二三)經濟部有涇洛工程局，辦理陝西省內水利工程，惟該局成立於何時，不克查考(當在抗戰以前，即經濟部成立之前)。

(註二四)三十三年十月國防最高委員會制定編審三十四年度國家總預算緊縮標準，其第四項規定：「中央各部、會在各省、市所辦事業，已由省、市舉辦或其性質以由各省、市辦理爲適宜者應歸併省、市政府辦理，其經費移列於省、市預算(地即國家總算中各省、市部分，以別於中央各部、會部分)，以免重複」。

(註二五)三十四年二月六日修正後該法第三條規定：「荒山荒地之宜於造林者由農林部商請地方官署編爲森林用地並公告之」，其性質上轉爲委託行政。

(註二六)二十五年二月二十一日考試院公佈各省委任職公務員銓敍委託審查辦法(二十六年三月修正)，其第一項規定：「銓敍部在各省銓敍分機關未成立之前得將委任職公務員之任用、考績及登記等事宜委託各省政府組織審查委員會……辦理之」。按二十六年十月考試院由西安設第一辦事處，辦理陝、甘、寧、青、晉、豫、冀、察、綏、遼、吉、黑、熱、新十四省考銓事宜；於武昌設立第二辦事處，辦理湘、鄂、滇、黔、康、粵、桂八省考銓事宜；」旋撤。二十九年八月銓敍部設湘、粵、桂(駐湘)，贛、浙、閩(駐贛)及豫、陝、寧、晉、魯、皖(駐豫)三區銓敍處。

(註二七)三十二年二月十日行政院公佈外交部駐各省特派員公署暫行章程及九月十一日國民政府公佈外交部特派員公署組織條例，均規定各地區特派員只受外交部之指揮監督。且若干特派員事務區域不止一省，例如東北特派員九省，川、康特派員兩省，事實上亦不能受省政府之監督。

(註二八)台灣省行政長官組織大綱第三條規定　「行政長……對於在台灣之中央各機關有指揮、監督之權」；惟此爲特殊情形。

(註二九)省政府所認股本得認與私人，又全部股份均可隨時售與私人。

(註三〇)原公佈爲「……一百市石以上……六個月之需用……」。

(註三一)同法施行細則第二條云「……地方主管官署在省爲林務主管廳……在縣、市爲縣、市政府」。

(註三二)「森林用地之公佈除登載公報及揭示外並通知土地所有權人及其他項權利人」(同細則第七條)。

(註三三)修正前第三十六條第一項。

(註三四)修正前第四十一條。

（註三五）原辦法第二項規定凡依公司組織之工、商業每屆年度終了有盈餘時除依法令提存公積金等之規定外應依下列標準提存特別準備：（一）盈餘在實收資本總額五分之一以上者提盈餘百分之十，（二）四分之一以上者百分之二十，（三）三分之一以上者百分之三十。

（註三六）嚴格言之當爲省、縣連串行政。

（註三七）省驛運管理處得由交通部加派副處長一人。

（註三八）三十二年九月第十一集團軍司令部請雲南省政府派一行政聯絡員駐滇康緬游擊區指揮部工作。

（註三九）未修正前爲：「各地方行政官署及自治機關對於兵役行政官署及自治機關對於兵役行政有依法令協助之責」（第八條第二項）。

（註四〇）該所組織條例（國民政府三十三年十月十一日修正公佈）第十七條云：「中央農業實驗所對於……對於各省省立農業改進機關……之技術工作，得予以指導、督促或協助。」

（註四一）同公該部咨各省省政府又云：「查近來各處辦理水利工程，關於技術方面，每多商請本部協助，所有一切手續，亟應訂定劃一辦法，以利進行而免紛歧。……」

（註四二）二十九年九月

（註四三）故立法（廣義的，包括立憲）、行政與監督在某一行政系統中爲三種不同的工作。行政猶若工作之機械，立法猶若機械之動力，監督猶若管由機械之工程師。

（註四四）一般所謂「立法監督」名詞邏輯上實不能成立，因法律本爲行政之範圍，所謂行政卽爲法律之執行，故立法爲行政之創造者，立法之作用或爲創造某項行政，或爲消減某項行政，或爲變更某項行政，而非對於行政之監督也。就某一行政系統而論（例如省行政或縣行政），立法、行政與監督，爲三種不同的工作，而不能互相包括者也。立法本身不能爲監督明矣，或以立法機關之彈劾權或考察權爲立法監督之一種方式者亦非也。立法機關行使彈劾，並非利用其立法的功能，而爲利用其人民代表機關之地位，因其爲人民代表組成之機關，故能爲人民立法，爲人民彈劾，故彈劾雖爲監督之一種而不可視爲「立法」的監督也。至於考察只爲立法工作之一部分，並非對於受考察者之監督也（雖然亦可發生監督之副作用）。又彈劾無論由立法機關抑司法機關行使，性質上屬於行政的監督，執行彈劾之機關，視爲受彈劾者上級政府之一部分。

（註四五）意謂監督由行政系統中之上級機關行使，非謂監督爲行政也，但某一行政系統中上級機關對下級機關之指揮及監督則爲該行政系統中之行政。

（註四六）國民政府組織法第二十四條（三十一年十二月十二日修正）第五款規定薦任以上行政及司法官吏之任、免應經行政院會議之議決。公務員任用法（二十二年三月十一日公佈，同年四月一日施行，二十四年十一月十三日及二十六年一月二十六日先後修正）第七條第一項規定：「簡任職公務員之任用，由國民政府交銓敍機關審查合格後任命之。薦任職、委任職公務員之任用，由該主管長送銓敍機關審查合格後，分別呈薦、委任之。」

(註四七)關於地政局、圖書雜誌審查處、行政督察專員公署及茶葉管理機關人員之任、免，見第二章省政府專管機關。

(註四八)參見各省市政府會計處組織及辦事處通則第十一條，各省市政府所屬機關會計室組織及辦事通則第五條，省、市政府統計處組織規程第四條，省政府統計室組織規程第四條。

(註四九)國民政府三十一年十月二十日訓令，該條例「自民國三十一年十一月一日起施行，並先以本府各處、局五院，及五院直屬之部、會、署暨各部、會、署之直屬機關等爲實施機關，如地方機關請提前依本條例設置人事機構，亦可准其一體辦理。」三十二年六月十一日訓令，自三十二年七月一日起各級地方政府機關一概遵照施行。

(註五〇)原條例第五條第三項規定：「人事處處長、人事室主任及人事管理員爲主管人員，餘爲佐理人員。」

(註五一)十八年八月一日公佈，十九年三月十七日，二十五年十一月五日，三十年八月二十一日先後修正。

(註五二)法律不許。

(註五三)公務員任用法第十條：「薦任職、委任職公務員，應就分發之考試及格人員儘先任用」。

(註五四)若不呈經中央核准，其薪津即不能列入預算。即雇員亦然。

(註五五)二十六年七月中國國民黨中國執行委員會政治委員會議決整理官制及釐定官等辦法，其第一項規定地方機關中設有簡任薦任官職者「其組織法規應一律由主管院、部、會核轉國民政府核准」；其第一及第三項又規定各機關組織法規中應將簡薦委各級及聘用派用人員之等級員額規定。

(註五六)關於驛運管理處、衞生處、社會處及合作事業管理處之設置，見第二章省政府專管機關。

(註五七)三十年十二月十七日失效。

(註五八)雲南省政府送公路總局技士一人參加公路講習班，建設廳水利局局長參加水利講習班。

(註五九)湖南教育廳派省立民衆教育館館長及省立農民教育館館長參加第一期訓練，科長、督學共六員參加第二期訓練。

(註六〇)雲南省政府一、二三、四、五、六各期共保送六十名。

(註六一)三十年一月中央訓練委員會函各機關參加中央訓練團人員於受訓完畢應各回原職，其意蓋在針對受訓人員自行離職情事，其應各回原職之原則，則已確定矣。

(註六二)三十二年九月二十日國民政府訓令施行雇員支薪考成規則。

(註六三)各區監察使署二十五年四月始設置。

(註六四)見後「審計」。

(註六五)公務員服務法(國民政府二十八年十月二十三日公佈)第二十二條規定：「公務員有違反本法者應按情節之輕重予以懲戒，其觸犯刑法者並依刑法處罰」；又第二十三條規定：「公務員有違反本法之行爲該管長官知情而不依法處理者應受懲戒處分」。

（註六六）見前「會同行政」。

（註六七）「同一懲戒事件被彈劾不止一人而屬於同一懲戒機關者應移送官職較高之懲戒機關合併審議」（懲戒法第十五條第二項）。

（註六八）非常時期公務員考績條例第三條：「……其有重大過失應記大過者，除依上述程序懲處外，並得視其情節依法交付懲戒。……」

（註六九）其有下列情形之一者當然停止職務：（一）刑事訴訟程序實施中被羈押者，，（二）依刑事確定判決受褫奪公權之宣告者，（三）依刑事確定判決受拘役以上之宣告在執行中者（同法第十七條）。

（註七〇）就刑法之立場觀之，此爲一種特殊刑法。

（註七一）見公務員撫卹法第三至五條。

（註七二）見公務員退休法第三及第四條。

（註七三）見同法第五及第六條。

（註七四）預算法第六十八條：有左列情事之一時行政院得提出非常預算：

（一）國防緊急設施，

（二）國家經濟上之重大變故，

（三）重大災變，

（四）緊急重大工程。

（註七五）有時核准與備案只表示於同意時對原行爲控制力大小之差別。

（註七六）核准及備案、報告、指示及請示均有通過非正式之方法而爲之者，其法或爲私函，或爲談話，或利用第三者。

（註七七）原文如下：「司法院院長經最高法院院長及所屬各庭庭長會議議決後使統一解釋法令及變更判例之權」。

（註七八）再觀察之時常兼有督導（即指示）及其他監督權力。

（註七九）立法院公佈立法院考查團規則，規定立法院院長得隨時指派立法委員組織考察團，出發各地方考察，其考察事項爲：（一）現行各種法律實施之情形，（二）省、縣、市單行規章之訂定及實施有無違反或抵觸法律情形，（三）地方自治推行之實況，（五）邊疆地方之風俗習慣，（五）兵役、工役之辦理情形，（六）土地行政，（七）司法狀況，（八）賦稅及縣、市財政，（九）公用及公營事業之辦理情形，（十）物資供應之辦理情形，（十一）其他可供立法參考之事項。又國防最高委員會中央設計局於三十二年三月成立西北建設考察團，赴陝、甘、寧、青、新五省考察交通、水利、墾殖、農業、森林、教育、衛生、工業、鑛業、文化、社會各情況，亦屬同一旨趣。

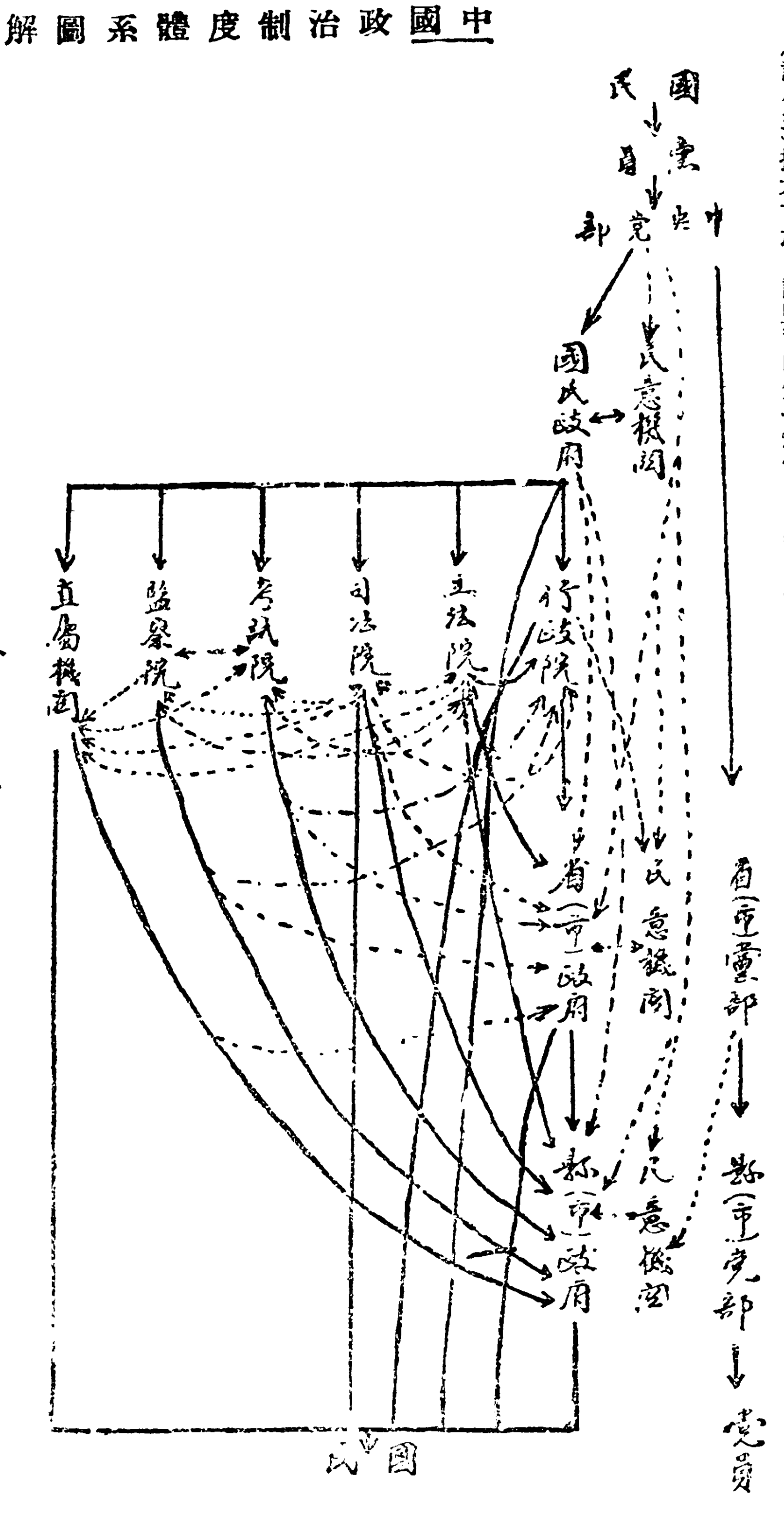
（註八〇）司法院及考試院自無觀察、考察地方行政之需要。

（註八一）監司制度實濫觴於周、秦二代之常駐監督。從監司之觀點，周、秦之常駐監督實可謂監司。見前第一章。

（註八二）二十三年七月前國民政府全國經濟委員會公佈公路工程暫行督察辦法，規定該會公路處「視各省公路情形分區設置公路工程督

查處或督查工程司，其督察區域由本處指定之」（第二條）。其辦理事項如下：（一）視察公路工程狀況，（二）督促公路工程進行，（三）考核指導公路公程之設施，（四）公路處交辦事項，（五）其他屬於工程督察事項（第三條）。

（註八三）擴大言之，謂監司即爲一種常駐監督，殆無不可。



(註八四)中央政府對省政府全部事務之監督除對省行政而外尚有兩項對象：即(一)省代理中央之行政，(二)省對於市、縣行政之監督。中央對於「省對於縣、市行政之監督」，就縣、市行政而言，實可名爲「再監督」。

(註八五)本章前述「省代理中央行政」中之「省代監督」及第二章所述省政府行署審判中央官吏等從監督之觀點而論，可稱爲「反監督」。

(註八六)我國政府體系略如第五〇二頁之圖。

(註八七)二十二年六月二十四日軍事委員會公佈南昌行營組織大綱，其第一條規定南昌行營之職權爲「處理贛、粵、閩、湘、鄂五省剿匪軍事及監督、指揮剿匪區內各省黨政事務之便利」。三十四年八月三十一日國民政府制定收復東北各省處理辦法綱要，規定：「國民政府爲便於處理東北各省收復事宜，特在長春設立軍事委員會委員長東北行營，綜理一切」（第一條），則該行營不啻爲一分國民政府。「行營得就近指揮、監督（上列）九省內行政機關」（第五條）。九月七日，國民政府又公佈軍事委員會委員長東北行營政治委員會組織規程及軍事委員會委員長東北行營經濟委員會組織規程，規定由行政院於東北行營內設立政治委員會及經濟委員會，分別代表行政院綜理東北九省政治及經濟事務。兩委員會委員，均爲特派或簡派，與中央部、次長相當，行營地位，益形優越。

(註八八)軍事委員會戰地黨政委員會及各戰區分會於二十六年十二月十八日設立，三十二年六月二十二日撤銷。

(註八九)各省省政府主席皆爲軍人，心理上均以軍事委員會爲直接上峯。

(註九〇 二十六年十一月中國國民黨中央執行委員會常務委員會議決中央政治委員會停開，另設國防最高會議代行其職權，但二者出席人員未變。二十八年一月五日，中央執行委員會通過國防最高委員會組織大綱，改國防最高會議爲國防最高委員會。

(註九一)三十三年十二月成立戰時生產局，其組織法中亦有同樣規定。

(註九二)原公佈時無此規定。

(註九三)農林部補助各省農業改進經費辦法第四十項：「以補助費經辦之事業及所用之人員應受本部指定機關之監督、指導」。

(註九四)省驛運管理處受交通部驛運總管理處之監督、指導，見第二章「省政府專管機關」。

緒言

我國省行政制度，自民國元年以來，雖形式上北京政府時期與國民政府時期大異其趣，究於實質，無甚改變。組織上，北京政府時期之都督、省長與各廳廳長，即爲今日之省政府主席與各廳廳長。公務上，法令雖多更易增訂，事實上自元年以至今日我國各級政府並爲式「治安政府」之任務亦未逾越，徒爲一羣「食於人」一之「治人」職業「士大夫」階層之託身所，非現代公務機關也。就整個地方制度言，北京政府實行省、道、縣三級制度，國民政府則實行省、縣兩級制度；但今日行政督察專員之發展，依然有道之回味存焉。

民國三十餘年當中省行政制度雖保持一貫原則，然於我國兩千年地方行政制度史中，則爲一段特殊時期。第一，我國歷代高級地方政府均爲獨任制，但今日國民政府實行之省政府組織形式上尚爲合議制。第二，歷代高級地方政區常在三百左右（秦代爲時僅十六年，其四十郡之數不足居先例），而民國時期之省尚未滿三十。第三，歷代於高級地方政府之上有監司存在，民國鼎立後則省直接通於中央。雖然，今日省行政制度尚有回返古制之強烈傾向，此種傾向，實寄生於我國地方政制史中一牢不可破之觀念。此一牢不可破之觀念爲何！即縣政府親民，所謂縣長爲親民之官是也。於此觀念之下，縣政府爲行政機關，有縣公務處理；郡或州或府政府並非行政機關，無公務處理，其唯一任務在監督縣行政。易言之，我國地方政府雖分兩級，而高級地方政府實爲一「虛級」也。此一虛級政府，實際上與監司並無差別，只形式上不同耳。於此觀念下，虛級地方政府以監督縣行政爲唯一目的，則所監督之縣，其數不可過多；因此高級地方政區面積不能過大，而其數目常須二三百之數，以使每一區之縣數不致過多，此自然之勢也。高級政區多，則中央不易控制，必設監司以資輔助，又爲自然之勢也。再高級地方政府目的只在監督低級地方政府，本身並無公務，則其組織亦自然以獨任制爲便。今日國人仍以省爲虛級，爲中央與縣之連鎖，以省政府之任務爲監督縣政府，此一觀念存在，我國地方行政制度

必復古無疑也。以此爲基礎之改革，實非改革而爲退步也。

事實上，今日地方行政制度之復古傾向，已具體表現於三方面。第一爲省財政之取消，第二爲省區縮小之議，第三爲省政府改革之議。第一點已述於第四章，不贅。關於省區縮小，遠發於民國六年北京政府之內政部擬具改劃全國行政區域書，主張將我國本部十八省及新疆省改分爲四十九省，吉、黑、遼（時遼寧尚稱奉天）三省仍舊，惟另劃出一遼洮特別區；另設熱河、綏遠、察哈爾、川邊、阿爾泰及青海六特別區；並建議分期實行。時因政局變遷，未成事實。國民政府成立後，十九年十一月中國國民黨第三屆中央執行委員會第四次全體會議亦決議：「省區應重行劃定並酌量縮小，如何劃分及實施方法交由中央政治會議組織專門委員會詳細研究，擬具方案，送交中央常務委員會以備提交全國代表大會或國民會議決定之。」二十一年十二月中國國民黨第四屆中央執行委員會第三次全體會議，關於實行縮小省區，又決議：「催促中央政治會議從速辦理」。二十八年十一月中國國民黨第五屆中央執行委員會第六次全體會議，再決議：縮小省區一案「交國防最高委員會研究」。同年十二月八日行政院省制問題設計委員會正式表示：「爲減少行政層級、提高行政效率及促進國家之統一與建設，本委員會確認應縮小省區。縮小省區，依面積、人口、交通、經濟、國防及天然形勢劃分之。」次年一月二十七日該委員會進而決定縮小省區之辦法，即除察、綏、寧、青、康、新六省暫時不改外，其餘各省每省分爲二省至四省。關於省政府之改革，合署辦公已表現其精神，至徹底改革方案則上述中國國民黨第五屆中央執行委員會第四次全體會議中有數委員提議省政府設省長，下設總務、民政、財政三司及教育、建設二廳，並各司不能行文及不得專設衙署，經決議原則通過，再交中央政治會議研究。二十三年一月第四次全體會議又議決：「取消省政府委員制，改爲省長制之原則，業經第三次全體會議決通過，應責成政治會議擬定實行日期；本案省制改革部分，交政治會議以供制定省政府組織法原則之參考」。二十九年三月二十八日行政院省制問題設計委員會通過「省政府組織要點」十項，其第（一）項云：「省政府組織採省長制；並現役軍人不得兼任省長，但抗戰期間可例外」。因我國省政府已由省政府主席獨攬大權，此項改革自屬形式。

就取消省財政，縮小省區，及實行省長制三事之分別利、害、得、失，暫不討論。今可追究者，則支配此三事之我國二千年以高級地方政府為監督低級地方政府而本身無行政之「虛級」是也。此種觀念，古代自有其歷史背景，然今日持之，實為錯誤。現代政府，莫不以執行公務為主要任務；其他任務，只可附帶處理之。此非反對一切改革而拘守故步也。我國今日地方制度誠須澈底改革，然改革之道，須遵循現代行政之原理而已。竊以今日言改革，決非局部省制改革，而為整個行政體系之改革。省行政只為整個國家行政體系之一環，不可亦不能單獨以語改革也。今日我國需要者即為此項全面性之改革。其基本出發點則為公務之執行，尤為原始公務之執行。政府為執行公務之機關，故政府之分級與各級政府之組織概須以公務為準。竊以為現代公務之性質，於地大人衆之我國，實造成三級行政之必需，其理由即附見於下述公務之分配（着重原始公務）。故中央——省——縣三級階層必須保留。其公務分配如左：

（一）共同公務——即中央、省、縣三級政府並須處理之公務，應各就所轄之範圍處理之，計有左列四種：

（一）教育及文化

（二）交通（包括運輸及郵信，郵信部分自應分與中央）

（三）工業（包括鑛業及貿易）（重要鑛業及國外與省際貿易自應分與中央）

（四）漁牧

（二）專業公務——即分別專屬每一級政府之公務，分之如左：

（甲）屬於中央政府者

（五）司法

（六）防衞（包括對內警察事務，今日警察為省、縣公務，頗不合理，宜與軍隊同樣屬於中央）

（七）外交

（八）金融及貨幣

（乙）屬於省政府者

（九）農業

（丙）屬於縣政府者

（十）社會（計包括（1）戶口，（2）土地，（3）衛生，（4）救濟，（5）生活改進等等）

各級政府均須以執行公務爲主要任務，但中央及省政府又以監督下級政府爲其第二任務，此實健全行政制度之合理與絕對要求。基此始可再言各級政府之區域與組織問題。中央政府以全國爲區域，無須討論。縣之區域，當以能最大效率完成諸項縣公務爲標準。就現實言，今日縣之區域略小，蓋尙依古代步行一日之標準，今日當可爲之擴增，使其人力與財力足夠現代化行政之標準，竊意全國以區分爲一千至一千二百縣爲度，其劃分標準應注意人口與土地之平均及習俗之相近，因縣之公務主要爲社會事務也。省之區域有二標準，其一爲能以最大效率完成諸項省公務，其二爲能以最大便利監督縣行政。省公務厥以農業爲主，依經濟學原理及農業之性質，農業應區域化並專一化，即就氣候與土質之所宜，每一農業區域應發展其最適宜之農作。各省農業，切不可採自給自足主義，而須爲整個國家達到各種作物之最高生產額，爲此應生產其最適宜之作物。故劃分省區之標準，第一爲使境內農業單純化，第二爲便利監督縣行政。爲達到後一標準，則應考慮山川形勢，即避免山、川之梗隔。依此標準劃分省區，初步將全國分爲若干農業區域，例如稻產區域、麥產區域、畜牧區域、棉產區域、絲產區域、林木區域等，以氣候及地形、地質爲決定標準，蓋氣候、地形、地質等實決定農作種類之因素。此種區劃，全國約可得五區至十區。次於每一農業區域內依山、川形勢之便利再分爲若干小區域。此類小區域即省區之原始；惟其面積與人口難免相當懸殊，再從而調整之，使全國最後分爲三十至四十山、川形勢無阻，人口與面積相當均勻之單純農業區域，此即爲我國之省區。或曰：省公務何以須以農業爲主？答曰：省公務凡有農業、教育、交通、工業、漁獵諸種，教育等四種實可附從農業之下，而農業則不能附從教育等[illegible]之下也。此又何故？蓋依其特徵，一合宜之農業區域，必爲一合宜或合理之工業區域、交通區域、及漁獵區域，而

合宜及合理之農業、工業、交通區域又必爲合理之教育區域，但反之則不然。且一合宜之農業區域，同時可爲合理之其他四種公務區域；但若擇其他四種之任何一種爲標準，則不克如是兼顧。故考慮省公務之範圍時，就諸項省公務當中，可以農業爲主體，況乎農業又爲省政府之唯一專業公務。至於各級政府之組織，應先根據各該政府任務定其實際執行之機關，再參酌各該機關之性質決定各級政府之最後組成形式。依前所論，中央省及縣政府之任務，其分別包含之執行機關可列述於左：

(甲)中央政府

(1)民政部——指導全國各縣執行其事業社會公務。

(2)司法部——處理中央專業司法公務，其實際執行由獨立之各級法院任之。

(3)外交部——處理中央專業外交事務。

(4)教育部——執行中央教育公務，並指導省、縣執行省、縣教育事務。中央教育應以學術研究及高等自由教育爲主，省教育應以中等教育及高等技術教育爲主，縣教育應以社會教育及小學教育爲主；但每省政府應設立大學一所，每縣政府應設立中學一所。

(5)交通部——執行國家交通公務，並指導省、縣執行省、縣交通公政。國外交通及兩省以上之交通及全國郵傳事業爲中央交通公務，兩縣以上之交通爲省交通公務，一縣以內之交通爲縣交通公務。

(6)國防部——執行中央專業防衛公務，包括陸防、海防、空防及國內治安。取消今日警察制度，分其職務於各主管機關，例如交通指揮於縣政府設交通指揮員執行之，衛生檢查於縣政府設衛生檢查員執行之，違警司法由最低級法院及公益檢查官(最低級之檢查官)執行之，至於道路及衛要地方之警衛概由國防部執行。

(7)經濟部——執行中央工業及漁獵公務，並指導省、縣政府執行工業及漁獵事務及省政府執行農業公務。有關國防及國家財政之工業屬於中央，有關省財政之工業屬省，有關縣財政之工業屬縣，其餘工業各級政府自由執行。工業包括礦業。海洋漁業及兩省以上之漁、獵屬中央，兩縣以上者屬省，一縣以內者屬縣。

(8)財政部——執行中央專業金融及貨幣公務，並辦理中央財政及指導省、縣財政。中央、省及縣政府之收入來源應公允分配。

(9)職官部——辦理全國各級政府之人事。

(乙)省政府

(1)教育廳——執行省教育公務，並指導縣政府執行縣教育公務。

(2)交通廳——執行省交通公務，教指導縣政府執行縣交通公務。

(3)經濟廳——執行省專業農業公務，及省工業及漁獵公務，並指導縣政府執行縣工業及漁獵公務。

(4)民政廳——指導縣政府執行縣專業社會公務。

(5)財政廳——辦理省財政，並指導縣政府處理縣財政。

(丙)縣政府

(1)國本局——執行縣專業公務中之戶口及土地事務。因戶口與土地為國家構成之基本要素，故稱。

(2)衛生局——執行縣專業公務中之衛生事務。

(3)公益局——執行縣專業公務中之救濟、生活改進及其他事務。

(4)教育局——執行縣教育公務。

(5)交通局——執行縣交通公務。

(6)經濟局——執行縣工業及漁獵事務。

(7)財政局——辦理縣財政。

至於各部管理性公務，概附屬於右列各機關之內，不另設執行機構。執行機關確定後，始可言整個政府組織。

關於中央政府之組織，因現代國家公務之性質繁復與數量龐大，中央政府九部行政，決非一人所能支配，殆非採合議制不可。各國內閣制固為合議制，總統制下亦無不有合議之內閣為全國行政之實際指導者。故中央最高

應爲「行政委員會」，委員人數以十一人至十五人爲度，各部部長由委員兼任，其選任方法爲由人民代表選舉。行政委員會主席兼爲國家元首，但僅限於儀式方面。委員不必連帶責任，各盡最大能力服務國家。政黨活動應嚴加禁止，蓋政黨不免以獵官爲動機，減損服務觀念也。各國每以政黨爲決策機關，政府反不能決策，實弊勝於利，故「行政委員會」應有絕對自動的及以國家爲出發點的決策能力。一縣公務較之國家清簡十百倍，無疑一人可以勝任，故縣政府設縣長一人爲全縣行政之統轄者，再酌設副縣長一人或二人以爲縣長人選之準備，副縣長以局長升任爲原則，縣長以副縣長升任爲原則。一縣之內，人才不易尋覓，故縣長及其以下人員均由國家任用。另設直接民選之參議會，以爲民意代表機關，其意旨縣政府應遵從之。（註一）至於省政府公務較中央爲繁，較縣爲簡，以縣衡之，宜合議制，以中央衡之，可獨任制。惟我國省之區域視外國一國，勝任實非易易，仍以合議制爲佳，故今日省政府委員會制應予保留，並以委員兼廳長，以利實際公務之推行。委員人數亦以七人至九人爲度，均由國家任命，一以盡全國人才之用，一以杜地方封植之弊，並委員間亦不准聯帶負責。省政府之外設民選之參議會與縣同。部　廳、局爲國家眞正執行公務之機關，應充分授與獨立事權，故合署辦公之集中制行之辦法，應予廢除。又各種專管機關，均一律置於部、廳、局之內，以免紛歧，而明責司。至各級間接行政人事集中於中央，財政於各級均有獨立機關，餘者唯總務與設計二項。總務於中央及省均分散於各部與各廳辦理，縣政府除各局分別辦理外，大量購置及大型建築（公務以外者）可集中辦理。設計事務於中央行政委員會、省政府委員會及縣長之下均分別設置各項統計及其他純屬技術研究性之機關或人員，但眞正之設計者則爲行政委員會、省政府委員會及縣長本身也。此外，中央行政委員會、省政府委員會及縣長之下均設秘書及視察，分別充任各該機關之手足及耳目。秘書及視察既非處理直接行政，亦非處理間接行政，實非行政人員，而爲行政長官（行政人員可分行政長官與行政屬員兩種）之附從。行政人員本身均有職司，有獨立之行政行爲能力；附從人員則無之，其職司屬其所附從之長官，其行政行爲之能力亦屬其所附從之長官。行政人員因有獨立之行政行爲能力，故自負其行政行爲之法律責任；附從人員之行政行爲乃代表其所附從之長官所爲，故其

法律責任由該長官負之。此理中外學者尚無人發現，然不可不知也。

各級政府應嚴守各自崗位，因此委任行政應受嚴格限制；否則行政系統，將爲大亂。委任行政應於左列原則下爲之：

(一)中央政府對省及縣委任行政應根據法律許可。省對縣委任行政應(1)根據法律許可，(2)經中央政府核准，(3)經省參議會同意。

(二)辦理委任事務之經費應由委任者擔負。

(三)委任事務以臨時性質者爲限。

凡違反此一原則之委任行政即爲非法之委任行政，應受行政法院(註二)之制裁，並應由非法委任者負法律責任。

上述各段已說明國家行政之整體性及此整體性下各級行政之合理關係。今言改革，必須於此整體性下爲之，並須以達到上述合理調整爲目的。現行省制之不健全，已完全暴露於吾人所述國家行政整體合理關係之中；但局部省制之改革決不可能，勢必依照吾人所述，作全部國家行政整體之改革不可也。至若局部之改革又基於錯誤觀念者，非惟不能，且將導致惡果，誠危險也。今日云改革者，實循舊日官吏役民、臨民之傳統途徑，不啻以改革爲僞裝之極端保守也。而現代行政固爲役於民、聽於民之服務也，循此方向乃可得健全合理與進步之行政也。今日實當舊式行政與新式行政之交替時節，故現行省制雖於二千年之傳統地方行政爲特殊，寧棄之毋惜，棄之務亟也。

(註一)民主精神在民意之能執行，至民意之執行自應以最有能力者任之。

(註二)行政法院應與普通法院分開。

附錄（一）

省政府組織法　中華民國十四年七月一日公佈

第一條　省政府於中國國民黨指導、監督之下受國民政府之命令處理全省事務。

第二條　省政府以民政、財政、教育、建設、商務、農工、軍事各廳組成之。

第三條　省政府各廳各設廳長一人，聯合組省務會議，併舉一人爲主席。各廳長至少每月一次以書面報告其職務經過於省務會議。

第四條　關於省行政之命令經省務會議決定之後由主席及主管廳長署名以省政府名義公布之。

第五條　省政府於不抵觸國民政府命令之範圍內得發佈省單行規程。

第六條　省政府得任、免薦任官吏，各廳長得任、免委任官吏。

省政府認省內官吏之命令爲違背法令、踰越權限或妨害公益時得停止或撤消之。

第七條　省政府設祕書處，承省政府命令掌理祕書處事務。

第八條　省政府之各廳官制另定之。

第九條　省務會議規則另定之。

第十條　本法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國十五年十一月十日修正公布

第一條　省政府於中國國民黨中央執行委員會及省執行委員會指導、監督之下受國民政府之命令管理全省政務。

第二條　省政府職權由國民政府任命省政府委員七人至十一人組織省政府委員會行使之。

第三條　省政府委員會設常務委員三人至五人，由省政府委員會推選之，並由常務委員互推一人為主席。常務委員會按照省政府委員會議決執行日常政務。

第四條　省政府一切命令及公文須經全體常務委員並關係廳廳長之署名行之。

第五條　省政府得制定省單行法令，但不得違反黨之決議及國民政府命令。

第六條　省政府得任、免省內各機關薦任官吏。

第七條　省政府下分設民政、財政、建設、教育、司法、軍事各廳，於必要時得增設農工、實業、土地、公益等廳，分管行政事務。

第八條　省政府各廳各設廳長一人，由國民政府任命省政府委員兼任之，但委員可以有不兼廳者。

第九條　省政府設秘書處，由省政府任命秘書三人組織之，秉承省政府委員會之命分任秘書事務。

第十條　省政府各廳之組織法另定之。

第十一條　省政府委員會會議規則另定之。

第十二條　省政府秘書處組織條例另定之。

第十三條　本法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國十六年七月八日修正公布

第一條　省置省政府，在中國國民黨中央執行委員會之下奉國民政府命令綜理全省政務。

第二條　省政府由國民政府任命委員九人至十五人組織省政府委員會行使其職權。

第三條　省政府委員會設主席一人，由委員互選之，每日以委員二人輪流值日，協助主席執行日常政務。

第四條　省政府委員不得兼任他省行政職務。

第五條　省政府下分設民政、財政、建設、軍事、司法各廳，於必要時得增設教育、農工、實業、土地等分管省行政事務。

廳設廳長一人，由國民政府任命省政府委員兼任之。

第六條　省政府得頒布省單行章程，但不得與政治會議之決定或國民政府之法令抵觸。

第七條　省政府對於所轄地方官吏之命令或處分認爲違背法令或侵越權限或妨害公益時得停止或撤消之。

第八條　省政府有任、免省屬各機關薦任官吏之權。

第九條　省政府有彈劾省屬各機關簡任官吏之權。

第十條　省政府於每月終須將施政情形報告政治會議及國民政府。

第十一條　省政府設秘書長一人，秘書若干人，組織秘書處，承委員會之命辦理秘書事務。

第十二條　省政府各廳組織條例另訂之。

第十四條　本法自公布之日施行。

省政府組織法　中華民國十六年十月二十五日修正公布

第一條　省設省政府，依中國國民黨黨義及國民政府法令綜理全省政務。

第二條　省政府由國民政府任命省政府委員九人至十三人組織省政府委員會行使其職權。

第三條　省政府委員不得兼任他省行政職務。

第四條　省政府委員會設主席一人，由國民政府就省政府委員中指定之。

第五條　省政府委員會主席執行省政府委員會之決議案並處理常務。

第六條　省政府委員會之例會由主席召集之，有必要時或委員三人以上之提議應即召集特別會。

第七條　省政府委員會主席因故不能執行職務時得由該委員會互選一人暫行代理主席職務，但須呈報政府核示。

第八條　省政府委員會設秘書處，設秘書長一人、秘書若干人組織之，承省政府委員會主席之命辦理省政府委員會秘書處事務。

第九條　省政府下分設民政、財政、建設各廳，於必要時得增設教育、農工、實業、土地等廳，分管省行政事務。

各廳之設置、廢止由國民政府決定行之。

各廳設廳長一人，由國民政府任命省政府委員兼任之。

第十條　省政府各廳組織條例另定之。

第十一條　省政府於不抵觸國民政府法令範圍內對於省行政事項得發省令行之。

第十二條　省政府對於所屬各機關薦任官吏之任、免應依省政府委員會之議決呈請國民政府核准行之。

第十三條　省政府對於省內各機關簡任官吏認為有溺職行為時得由國民政府彈劾之。

第十四條　省政府對於所屬各機關之命令或處分認為有違背法令、侵越權限或其他不當情形時得停止或撤消之。

第十五條　省政府各廳對於主管事務除法令別有規定或省政府委員會別有決議外以廳令行之。

第十六條　省政府於每月終須將施政情形報告國民政府。

第十七條　本組織法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國十七年四月二十七日修正公布

第一條　省置省政府，依中國國民黨黨義及中央法令綜理全省政務。

第二條　省政府於不抵觸中央法令範圍內對於省行政事項得發省令。

第三條　省政府各廳對於主管事務除中央法令別有規定或省政府委員會別有決議者外以廳令行之。

第四條　省政府對於所屬各機關之命令或處分認為有違背法令逾越權限或其他不當情形時得停止或撤消之。

第五條　省政府由國民政府任命委員九人至十三人，組織省政府委員會行使其職權。

省政府委員會開會時，省政府委員不得派代表出席。

省政府委員不得兼任他省行政職務。

省政府委員爲簡任職。

第六條　省政府下設左列各廳處：

秘書處，

民政廳，

財政廳，

建設廳。

除試行大學區制之省區外，省政府之下設教育廳。

省政府於必要時得增設農礦廳、工商廳。

第七條　在試行大學區制之省區，本法第十二條所列教育廳事務由該區大學依大學區組織條例掌理之。在未設農礦廳或工商廳之省區本法第十三條及第十四條所列各該廳事務由建設廳掌理之。

第八條　秘書處掌理事務如左：

(一)關於一切機要及省政府委員會會議事項；

(二)關於撰擬、保存、收發文件事項；

(三)關於省政府委員會會計事項；

(四)關於編製統計及報告事項；

(五)關於紀錄省政府各廳處職員之進、退事項；

(六)關於典守印信事項；

(七)其他不屬於各廳事項。

第九條 民政廳掌理事務如左：
(一)關於縣、市行政官吏之任、免及監督事項；
(二)關於地方自治事項；
(三)關於地方行政區劃之確定及變更事項；
(四)關於警政及公共衛生事項；
(五)關於保衛團事項；
(六)關於選舉事項；
(七)關於賑災及其他社會救濟事項；
(八)關於禮俗、宗教事項；
(九)關於禁煙事項；
(十)關於各種土地登記、收用及其他土地行政事項。

第十條 財政廳掌理事務如左：
(一)關於省稅及省公債事項；
(二)關於省政府預算、決算事項；
(三)關於省庫收支事項；
(四)關於公產事項；
(五)其他省財政事項。

第十一條 建設廳掌理事務如左：
(一)關於公路、鐵道之建築事項；
(二)關於河工及其他水利工程事項；

（三）關於建築新市、新村事項；
（四）關於各種土地之測量及其他土地建築事項；
（五）其他建築事項。
第十二條　教育廳掌理事務如左：
（一）關於各級學校事項；
（二）關於教育及學術團體事項；
（三）關於圖書館、博物館事項；
（四）其他教育行政事項。
第十三條　農礦廳掌理事務如左：
（一）關於農業、漁業、牧畜、森林之一般保護、監督及獎進事項；
（二）關於農業、漁業各團體之組織、指導事項；
（三）關於農村改良事項；
（四）關於佃夫、地主間之爭議事項；
（五）關於礦業之一般保護、監督事項；
（六）關於礦務警察及礦工待遇事項。
第十四條　工商廳掌理事務如左：
（一）關於工商業之一般保護、監督及獎進事項；
（二）關於工廠事項；
（三）關於商埠事項，
（四）關於商品之陳列及檢查事項；

(五)關於度　量、衡之檢查及推行事項；
(六)關於勞工團體事項；
(七)關於商會及其他商人團體事項；
(八　關於勞資爭議事項。
第十五條　省政府各廳長之任、免得由各主管部、院及委員會呈請政府核准行之。
第十六條　省政府各廳、處間於職權發生爭議時由省政府呈請國民政府裁決之。
第十七條　省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中指定之。
第十八條　省政府主席之職權如左：
(一)執行省政府委員會之決議案；
(二)處理省政府日常事務；
(三)召集省政府委員會之例會。
有委員三人以上之提議或主席認爲有必要時得由省政府委員會互選一人暫行代理主席職務。
前項代理除經國民政府明令特許者外其期間以一月爲限。
第二十條　省政府祕書處設祕書長一人，由國民政府任命之，承省政府主席之命綜理祕書處事務。
祕書長爲簡任職。
第二十一條　省政府各廳設廳長一人，綜理各該廳事務，監督所屬職員及所轄官署。
廳長爲簡任職。
第二十二條　省政府各廳、處各設祕書一人至三人，承各該長官之命辦理祕書事務。
省政府各廳、處視事務之繁、簡酌量分科辦事。各科設科長一人，科員若干人，承各該長官之命分掌各科事務。

省政府各廳秘書及科長爲薦任職或委任職，科員爲委任職。

省政府各廳因職務上之必要得酌設技正、技士及視察員，其員額應由各該廳廳長提出省政府委員會議定之。

第二十三條　省政府各廳、處因繕寫文件及其他事務得酌用僱員。

第二十四條　省政府各廳、處辦事細則由省政府委員會議定之。

第二十五條　本法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國十九年二月三日修正公布

第一條　省政府依國民政府建國大綱及中央法令綜理全省政務。

第二條　省政府於不抵觸中央法令範圍內對於省行政事項得發省令，並得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由、增加人民負擔者非經國民政府核准不得執行。

第三條　省政府對於所屬各機關之命令或處分認爲有違背法令、逾越權限或其他不當情形時得停止或撤消之。

第四條　省政府設委員七人至九人，簡任，組織省政府委員會行使職權。

省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之。

省政府委員會開會時省政府委員不得派代表出席。

省政府主席及委員不得兼任他省行政職務。

現任軍職者不得兼省政府主席或委員。

第五條　左列各款事項應經省政府委員會之議決：

（一）關於本法第二條、第三條規定事項；

（二）關於增加或變更人民負擔事項；

(三)關於地方行政區劃之確定及變更事項；
(四)關於全省預算、決算事項；
(五)關於處分省公產或籌劃省公營業事項；
(六)關於執行國民政府委託事項；
(七)關於地方自治監督事項；
(八)關於省行政設施或變更事項；
(九)關於咨調省內國軍及督促所屬軍、警、團防綏靖地方事項；
(十)關於省政府所屬全省官吏任、免事項；
(十一)其他省政府委員會認為應議決事項。

第六條　省政府主席之職權如左：
(一)召集省政府委員會，於會議時為主席；
(二)代表省政府執行省政府委員會之議決案；
(三)代表省政府監督全省行政機關職務之執行；
(四)處理省政府日常及緊急事務。

前項省政府委員會除例會外有委員三人以上之提議或主席認為有必要時應召集臨時會。

第七條　省政府主席因故不能執行職務時，得由省政府委員互推一人暫行代理主席職務，其期間以一月為限。

第八條　省政府設左列各廳、處：
祕書處，
民政廳，

財政廳，
教育廳，
建設廳。

省政府於必要時得增設農礦廳、工商廳及其他專管機關。

在未設農礦廳或工商廳之省關於各該廳事務由建設廳掌理之。

第九條　祕書處掌理事務如左：

(一)關於一切機要及省政府委員會會議事項；
(二)關於撰擬、保存、收、發文件事項；
(三)關於會計、庶務事項；
(四)關於編製統計及報告事項；
(五)關於紀錄省政府各廳、處職員之進、退事項；
(六)關於典守印信事項；
(七)其他不屬於各廳之事項。

第十條　民政廳掌理事務如左：

(一)關於縣、市行政官吏之提請任、免事項；
(二)關於縣、市所屬地方自治及其經費事項；
(三)關於警察及保衛事項；
(四)關於衛生行政事項；
(五)關於選舉事項；
(六)關於賑災及其他社會救濟事項；

(七)關於勞、資及佃、業之爭議事項；
(八)關於禮俗、宗教事項；
(九)關於禁煙事項；
(十)關於各種土地測丈、徵收及其他土地行政事項。

第十一條　財政廳掌理事務如左：
(一)關於省稅及省公債事項；
(二)關於省政府預算、決算編製事項；
(三)關於省庫收、支事項；
(四)關於省公債管理事項；
(五)其他省財政事項。

第十二條　教育廳掌理事務如左：
(一)關於各級學校事項；
(二)關於社會教育事項；
(三)關於教育及學術團體事項；
(四)關於圖書館、博物館、公共體育場等事項；
(五)其他教育行政事項。

第十三條　建設廳掌理事務如左：
(一)關於公路、鐵道之建築事項；
(二)關於河工及其他航路工程事項；
(三)關於不屬土地行政之測丈事項；

(四)其他建設行政事項。

第十四條　農礦廳掌理事務如左：

(一)關於農、林、蠶、桑、漁、牧、礦業之計劃、管理及監督、保護、獎進事項；

(二)關於整理耕地及墾荒事項；

(三)關於農田水利整治事項；

(四)關於農業經濟改良事項；

(五)關於防、除動、植物病、蟲害及保護益鳥、益蟲事項；

(六)關於農業、漁業各團體事項；

(七)其他農、礦行政事項。

第十五條　工商廳掌理事務如左：

(一)關於工、商業之保護、監督及獎進事項；

(二)關於工廠事項；

(三)關於商埠事項；

(四)關於商品之陳列及檢查事項；

(五)關於度、量、衡之檢查及推進事項；

(六)關於商會、工會及其他工、商業團體事項；

(七)其他工、商行政事項。

第十六條　秘書處設秘書長一人，簡任，承省政府主席之命綜理秘書處事務。

第十七條　各廳設廳長一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，綜理各該廳事務，指揮、監督所屬職員及所轄機關。

第十八條　各廳於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內對於主管事務得發廳令。

第十九條　各廳間或與專管機關間發生職權爭議時由省政府呈請行政院裁決之。

第二十條　各廳處各設祕書一人至三人，薦任，承各該長官之命辦理機要事務。

各廳視事務之繁、簡，分科辦事，每科設科長一人，薦任，科員四人至十二人，委任，承長官之命辦理各該科事務。

各廳於必要時得酌設技正、技士、技佐及視察員，其名額由各該廳長提出省政府委員會議定之。

第二十一條　各廳、處辦事細則由省政府委員會議定之。

第二十二條　本法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國二十年三月二十三日修正公布

第一條　省政府依國民政府建國大綱及中央法令綜理全省政務。

第二條　省政府於不抵觸中央法令範圍內對於省行政事項得發省令，並得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由、增加人民負擔者非經國民政府核准不得執行。

第三條　省政府對於所屬各機關之命令或處分認爲有違背法令、逾越權限或其他不當情形者得停止或撤消之。

第四條　省政府設委員七人至九人，簡任，組織省政府委員會行使職權。

省政府設主席一人，由國民政府就省政府委員中任命之。省政府委員會開會時省政府委員不得派代表出席。

省政府主席及委員不得兼任他省行政職務。

現任軍職者不得兼省政府主席或委員。

第五條　左列各款事項應經省政府委員會之議決：

(一)關於本法第二條、第三條規定事項；
(二)關於增加或變更人民負擔事項；
(三)關於地方行政區劃之確定及變更事項；
(四)關於全省預算、決算事項；
(五)關於處分省公產或籌劃省公營事項；
(六)關於執行國民政府委託事項；
(七)關於地方自治監督事項；
(八)關於省行政設施或變更事項；
(九)關於咨調省內國軍及督促所屬軍、警、團防綏靖地方事項；
(十)關於省政府所屬全體官吏任、免事項；
(十一)其他省政府委員會認爲應議決事項。

第六條　省政府主席之職權如左：
(一)召集省政府委員會，於會議時爲主席；
(二)代表省政府執行省政府委員會之議決案；
(三)代表省政府監督全省行政機關職務之執行；
(四)處理省政府日常及緊急事務。

前項省政府委員會除例會外有委員三人以上之提議或主席認爲有必要時應召集臨時會。

第七條　省政府主席因故不能執行職務時得由省政府委員互推一人暫行代理主席職務，其期間以一月爲限。

第八條　省政府設左列各廳處：
(一)秘書處，

(二)民政廳，
(三)財政廳，
(四)教育廳，
(五)建設廳。

省政府於必要時得增設實業廳及其他專管機關。

在未設實業廳之省關於該廳事務由建設廳掌理之。

第九條　祕書處掌理事務如左：

(一)關於一切機要及省政府委員會會議事項；
(二)關於撰擬、保存、收、發文件事項；
(三)關於會計、庶務事項；
(四)關於編製統計及報告事項；
(五)關於紀錄省政府各廳、處職員之進、退事項；
(六)關於典守印信事項；
(七)其他不屬於各廳事項。

第十條　民政廳掌理事務如左：

(一)關於縣、市行政官吏之提請任、免事項；
(二)關於縣市所屬地方自治及經費事項；
(三)關於警察及保衛事項；
(四)關於衛生行政事項；
(五)關於選舉事項；

（六）關於賑災及其他社會救濟事項；
（七）關於勞、資及佃、業之爭議事項；
（八）關於禮俗、宗教事項；
（九）關於禁煙事項；
（十）關於各種土地測丈、徵收及其他土地行政事項。

第十一條　財政廳掌理事務如左：
（一）關於省稅及省公債事項；
（二）關於省政府預算、決算編製事項；
（三）關於省庫收、支事項；
（四）關於省公產管理事項；
（五）其他省財政事項。

第十二條　教育廳掌理事務如左：
（一）關於各級學校事項；
（二）關於社會教育事項；
（三）關於教育及學術團體事項；
（四）關於圖書館、博物館、公共體育場等事項；
（五）其他教育行政事項。

第十三條　建設廳掌理事務如左：
（一）關於公路、鐵道之建築事項；
（二）關於河工及其他航路工程事項；

(三)關於不屬土地行政之測丈事項；

(四)其他建設行政事項。

第十四條　實業廳掌理事務如左：

(一)關於農、林、蠶、桑、漁、牧、礦業之計劃、管理及監督、保護、獎進事項；

(二)關於整理耕地及墾荒事項；

(三)關於農田水利整治事項；

(四)關於農業經濟改良事項；

(五)關於防除動、植物病、蟲害及保護益鳥、益蟲事項；

(六)關於工、商業之保護、監督及獎進事項；

(七)關於工廠及商埠事項；

(八)關於商品之陳列及檢查事項；

(九)關於度、量、衡之檢查及推行事項；

(十)關於農會、工會、商會、漁會及其他農業、工業、商業、漁業、礦業各團體事項；

(十一)其他實業行政事項。

第十五條　祕書處設祕書長一人，簡任，承省政府主席之命綜理祕書處事務。

第十六條　各廳設廳長一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府任命之，綜理各該廳事務，指揮、監督所屬職員及所屬機關。

第十七條　各廳於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內對於主管事務得發廳令。

第十八條　各廳間或與專管機關間發生爭議由省府呈請行政院裁決之。

第十九條　各廳、處各設祕書一人至三人，薦任，承各該長官之命辦理機要事務。

各廳視事務之繁簡分科辦事，每科設科長一人，薦任；科員四人至十二人，委任；承長官之命辦各該科事務。

各廳於必要時得酌設技正、技士、技佐及視察員，其名額由各該廳長提出省政府委員會議定之。

第二十條　各廳辦事細則由省政府委員會議定之。

第二十一條　本法自公布日施行。

省政府組織法　中華民國三十三年四月二十八日公佈

第一條　省設省政府，綜理全省行政事務，並監督地方自治。

第二條　省政府於不抵觸中央法令範圍內得依法發布命令。

第三條　省政府對於所屬各機關及縣、市政府之命令或處分，認為有違背法令、逾越權限或其他不當情形時得停止或撤消之。

第四條　省政府置委員七人至十一人，簡任，由行政院會議議決，提請國民政府任命，組織省政府委員會，行使職權。

省政府置主席一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。

第五條　左列事項應經省政府委員會之議決：

（一）關於發布命令事項；

（二）關於停止或撤銷所屬各機關及縣、市政府之命令或處分事項；

（三）關於建議中央增加或變更人民賦稅事項；

（四）關於地方行政區劃之確定或變更事項；

（五）關於全省預算事項；

（六）關於處分省公產或籌劃省公營事業事項；

（七）關於省行政設施或變更事項；
（八）關於省政府所屬全省薦任以上公務員或其他所屬機關主管人員之任免事項；
（九）關於咨調省內國軍及督促所屬團警綏靖地方事項；
（十）關於地方自治監督事項；
（十一）關於提出於省參議會之議案事項；
（十二）關於主席或其他委員提議事項。

第六條　省政府主席之職權如左：
（一）召集省政府委員會，於會議時為主席；
（二）執行省政府委員會之議決案；
（三）監督所屬行政機關職務之執行；
（四）處理省政府日常及緊急事務。

省政府主席因故不能執行職務時，得由省政府委員互推一人暫行代理主席職務，其期間以一個月為限。

第七條　省政府設左列各廳、處：
（一）民政廳，
（二）財政廳，
（三）教育廳，
（四）建設廳，
（五）祕書處，
（六）會計處。

省政府於必要時得由行政院提經立法院之議決，設置專管機關，隸屬於主管廳，各廳、處之組織另定

之。

第八條　民政廳掌左列事項：

(一)關於縣、市政府行政人員之提請任、免事項；

(二)關於戶籍行政事項；

(三)關於土地行政事項；

(四)關於警察及保衛事項；

(五)關於衛生行政事項；

(六)關於合作、振濟及其他社會行政事項；

(七)關於禮俗、宗教事項；

(八)關於禁煙、禁毒事項；

(九)關於選舉、自治事項；

(十)關於地方自治事項；

(十一)關於協助兵役事項；

(十二)其他民政事項。

第九條　財政廳掌左列事項。

(一)關於田賦管理事項；

(二)關於公庫金融事項；

(三)關於公庫收支事項；

(四)關於糧食行政事項；

(五)關於公產管理事項；

(六)關於自治財政之監督及改進事項；
(七)關於國稅稽征之協助事項；
(八)其他財政事項。

第十條　教育廳掌左列事項：

(一)關於學校教育事項；
(二)關於社會教育事項；
(三)關於教育及學術團體目的事業監督事項；
(四)關於圖書館、博物館、公共體育場籌劃及管理事項；
(五)其他教育行政事項。

第十一條　建設廳掌左列事項：

(一)關於建設工程事項；
(二)關於農、林、蠶、桑、漁、牧、鑛業事項；
(三)關於農田水利及墾殖事項；
(四)關於農業經濟改良事項；
(五)關於工、商業之保護、監督及獎勵事項；
(六)關於度、量、衡之檢查及推行事項；
(七)關於農會、工會、商會、漁會及其他農業、工業、商業、漁業、鑛業團體目的事業之監督事項；
(八)關於不屬土地行政之測量事項；
(九)其他建設行政事項。

第十二條　祕書處掌左列事項：

(一)關於一切機要及會議事項；

(二)關於文書收、發、編製、分配及保管事項；

(三)關於人事管理事項；

(四)關於典守印信事項；

(五)關於規章審核事項；

(六)關於審查各機關行政計劃及工作報告事項；

(七)其他不屬各廳、處事項。

第十三條　會計處掌左列事項：

(一)關於全省歲計事項；

(二)關於全省會計事項；

(三)關於全省統計事項。

第十四條　各廳置廳長一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命；祕書處置祕書長一人，會計處置會計長一人，均簡任：分別綜理各該廳、處事務，指揮、監督所屬職員及機關。

第十五條　各廳於不抵觸中央法令及省政府委員會議決之範圍內，得就主管事務，對所轄機關發布命令。

第十六條　各廳長間發生權限爭議時由省政府呈請行政院裁決之。

第十七條　省政府委員會議之規則由行政院定之；各廳、處辦事細則由省政府委員會議定之。

第十八條　本法自公布日施行。

中央與省政府行政關係原則

三十三年五月二十八日中國國民黨第五屆中央執行委員會第十二次全體會議通過

(一)省政府為一省最高行政機關，奉行中央法令，辦理全省行政事務，並監督地方自治。

（二）省政府設祕書處及民政、財政、教育、建設四廳，但經行政院核定得增設其他行政及事業機關。

（三）凡依法應由國民政府辦理或須呈經中央核准各省方得辦理之事項各省政府不得自行舉辦。凡依法律應由省政府辦理之事項中央政府機關不得逕行辦理。

（四）中央政府各機關設在各省政府內之機關由各主管機關直接指揮、監督，但其關於行政範圍者同時由省政府主管予以指導。中央設在各省之機關，其主管事務與省政府各處廳職權重複者應卽將其機關連同經費歸併於各處、所之內。

（五）依照上列各項原則，由立法院修正省政府組織法。各省依照修正之省政府組織法，分別製定省政府組織規程，所有一切省級行政機構均於組織規程內明定其職權及員額。

附錄(二)

省參議會組織條例　國民政府三十三年十二月五日公佈，三十四年七月一日起施行

第一條　省設參議會，由縣、市參議會選舉省參議員組織之。

前項省參議員名額每縣、市一人。

第二條　在參議會尚未成立之縣、市，其省參議員之產生辦法，由行政院定之。

第三條　省參議會之職權如左：

(一)建議省政興、革事項，

(二)議決有關人民權利、義務之省單行規章事項，

(三)審議省經費支出之分配事項，

(四)議決省政府交議事項，

(五)聽取省政府施政報告及向省政府提出詢問事項，

(六)接受人民請願事項，

(七)其他法律賦與之職權。

省參議會議決前項第二款單行規章，應報由中央主管部、會核轉行政院備案，並報告立法院。

第四條　省參議會議決事項與中央法令抵觸者無效。

第五條　省參議員任期二年，連選得連任。

第六條　省參議員得由選舉之縣、市參議會過半數之出席，出席人數三分二之議決罷免之。

第七條　省參議員於任期內因故去職時，由該縣、市候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期爲

限。

第八條　省參議會置議長、副議長各一人，由省參議員用無記名投票互選之。

議長或副議長因故去職時，應依前項規定補選。

第九條　省參議會每六個月開會一次，每次會期為十日至十五日，必要時得延長之。

第十條　省參議會開會由議長召集，第一次開會由省政府主席召集之。

第十一條　省參議會開會時議長主席，議長有事故時副議長主席，議長、副議長均有事故時由省參議員互選一人為臨時主席。

第十二條　省參議會非有全體省參議員過半數之出席不得開議。

議案之表決以出席參議員過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。

第十三條　省參議員對於與本身有利害關係之議案不得參與表決。

第十四條　省政府主席，祕書長，各廳、處、局長及省政府委員列席於省參議會，但不參與表決。

第十五條　省參議會會議公開之，但主席或省參議員三人以上提議經會議通過時得禁止旁聽。

第十六條　省參議員為無給職，但在開會期內得按照地方情形酌支膳、宿及交通費。

第十七條　省參議員在會議時所為之言論及表決對外不負責任。

第十八條　省參議員除現行犯外在會期內非經省參議會之許可不得逮捕或拘禁。

第十九條　省參議會決議案咨送省政府執行，如省政府延不執行或執行不當，得請求說明理由，於仍認為不滿意時，得報請行政院核辦。

第二十條　省政府對於省參議會之決議，如認為不當，得附理由送請覆議，對於覆議結果如仍認為不當時得呈請行政院核辦。

第二十一條　行政院院長對於省參議會之決議案認為有違反三民主義或國策情事得提經行政院會議通過呈

請國民政府予以解散，依法重選。

第二十二條　省參議會休會期間得設置省參議會駐會委員會，由省參議員互選五人至九人組織之，其任務以聽取省政府各種報告及省參議會決議案之實施經過為限。

省參議會參議員總額不滿三十名者駐會委員名額不得超過五人。

第二十三條　省參議會置秘書處，承議長之命辦理省參議會一切事務。秘書處置秘書長一人，由國民政府簡派之，置秘書一人或二人，由議長派充之。

第二十四條　省參議會開會期內得向省政府調用人員。

第二十五條　省參議會議事規則及省參議會秘書處組織規則，由行政院定之。

第二十六條　本條例施行日期以命令定之。

省參議員選舉條例　國民政府三十三年十二月五日公佈，三十四年七月一日施行，同年九月二十八日增加第二條第二項

第一章　總則

第一條　中華民國公民年滿二十五歲，在各該省內居住一年以上經省、縣公職候選人考試法所定甲種公職候選人試驗或檢覈及格者得被選為省參議員。

第二條　左列各款人員停止其被選舉權：

(一)現任公務員，

(二)現役軍人或警察，

(三)現在學校之肄業生。

前項第一款之限制，於各級學校校長不適用之。

第三條　省參議員之選舉以內政部部長為選舉監督。

第四條　省政府於編製選舉人名簿時應編製候選人名簿。選舉人名簿及候選人名簿開始編製之日期應於十五日前公告之。

第五條　省參議員選舉事務由省政府辦理之。

第六條　省參議員選舉日期由省政府決定，於一個月前公告之。

第二章　選舉人投票

第七條　全省應出之省參議員名額由省政府於選舉一個月以前公告，並製成選舉票分發各縣、市具領。

第八條　縣參議會選舉省參議員以縣、市政府為投票所，用集會方式行之。

第九條　省參議員選舉投票開票之事務由縣、市政府職員任之，並由出席代表互推三人至五人為監察員在場監視。

第十條　投票時除投票人及投票所職員外他人不得擅入投票場所。

第十一條　票匭應當場啓示，再將內層封固。票匭外層應於投票完畢後嚴加封鎖。

第十二條　投票人領取選舉票應在選舉人名簿本人姓名下簽字或蓋章。

第十三條　投票用無記名單記法行之。

第十四條　投票人於投票場所內除關於投票方法得與事務人員問、答外不得與他人接談。

第三章　開票及檢票

第十五條　投票完畢，應卽日開票，監視員應監視之。

第十六條　檢查票數，應與到場投票人名簿核對有、無錯誤。

第十七條　選舉結果應由各縣、市政府投票所連同選舉票報送省政府查核。

第十八條　省政府查核選舉結果時選舉監督或其代表應從場監視。

第十九條　選舉有左列情形之一者無效：

(一)不依式書寫者，

(二)夾寫他事者，

(三)字跡模糊不能認識者，

(四)不用製發之選舉票書寫者。

第四章　當選即應選

第二十條　省參議員選舉以得出席者總額過半數之投票爲當選。選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者爲當選。

第二十一條　候補當選人以得票次多者定之，其名額與當選人同，票數相同時以抽籤定之。

第二十二條　當選人及候補當選人名單應由省政府公告之，並通知各當選人。

第二十三條　當選人願否應選應於接到省政府通知後七日內答覆，逾期不答覆者視爲願應選，願應選者由選舉監督發給當選證書。

第五章　選舉無效、當選無效及訴訟

第二十四條　有左列情事之一時選舉無效：

(一)選舉舞弊涉及選舉人名簿之人數達三分之一以上，經法院判決確定者；

(二)辦理選舉違法，經法院判決確定者。

第二十五條　有左列情事之一時當選無效：

(一)死亡；

(二)被選舉人資格不符，經法院判決確定者；

(三)當選票數不實，經法院判決確定者。

第二十六條　選舉無效經法院判決後應於十日內重行選舉。

第二十七條　選舉人確認爲選舉舞弊或當選資格不符、或落選人認爲應當選者，得提起訴訟，但應於選舉結果揭示後七日內爲之。

第二十八條　選舉訴訟先於他種訴訟審判，並以一審終結。

第六章　附則

第二十九條　本條例之解釋權屬於選舉監督。

第三十條　省政府應於選舉完畢後十日內將當選人、候補當選人姓名及選舉經過情形，報告選舉監督，並將有效、無效之選舉票保存之，保存期間爲六個月。

選舉監督應將當選人、候補當選人姓名呈報行政院備案。

第三十一條　本條例施行日期以命令定之。

省參議會議事規則　三十四年十一月二十七日行政院公布

第一條　本規則依省參議會組織條例第二十五條之規定訂定之。

第二條　省參議會之開會、休會及散會由主席宣告之。

第三條　省參議員在會場之席次依抽籤定之（其他列席人員之座位由主席指定之）。

第四條　出席人及列席人應分別簽名於簽到簿，開會時主席應報告出席、列席人數。

第五條　省參議會開會時，如出席人不足法定人數，主席或宣告延會或改爲談話會。

第六條　會議時非經主席許可不得退席。

第七條　開會之前須將議事日程表編定，詳列應議事件及會議日期。

前項議事日程應於開會前（三日）分發出席人員。

第八條　議事日程之編定順序如左：

(甲)報告事項

(乙)討論事項

(一)省政府交議事項

(二)省參議員提議事項

(三)人民建議或請願事項

(丙)臨時動議

第九條　開會應依照議事日程所排定之程序進行，但必要時得以主席之決定或出席人員一人之提議四人附議，經大會表決變更之。

第十條　開會時省政府應將上屆議決各案執行經過及閉會期間施政情形提出報告。

第十一條　前條施政報告以書面或口頭爲之；省參議員如認爲有疑義得當場發問。

第十二條　省參議員對省政府之書面詢問應詳敍事由向主席提出，由主席送請省政府答覆。

前項詢問案，除因公共利益應守秘密外，省政府應爲書面或口頭之答覆。

第十三條　議案提出，須以書面行之，並須有省參議員三人以上之連署。

第十四條　省參議員得爲口頭臨時提議，但須有省參議員五人之附議始能成立。

第十五條　提案得由主席逕付會議討論，或先交審查委員會審查。

第十六條　省參議會設左列審查委員會，分別審查各項議案：

第一審查委員會　審查關於民政、自治、保安等事項之議案

第二審查委員會　審查關於財政、經濟、建設等事項之議案

第三審查委員會　審查關於教育、文化等事項之議案

省參議會對於特殊事項，得依主席決定或議會之決議設置特種審查委員會審查之。

第十七條　議案之內容涉及一個以上審查範圍者得交各審查委員會會同審查。

第十八條　各審查委員會之人數、人選及召集人由議長就省參議員中擬定，提交會議通過之。

第十九條　審查委員會開會時不因出席之省參議員未過半數而延會。

第二十條　審查委員會之議決，以出席人過半數之同意爲之，如有必要，召集人應將少數人意見一併報告。

第二十一條　審查委員會召集人認爲有必要時得請提案人列席說明。

第二十二條　審查委員會開會時得請省政府派員列席發表意見。

第二十三條　各審查委員會審查結果應以書面報告議長，由議長分別提出會議。

第二十四條　議案未付討論前原提案人如願將原提案撤銷或修正者得申請撤回或修正之。

第二十五條　省參議員發言時須先報明席次號數，若同時有二人以上發言表示時，由主席指定其先後。

第二十六條　會議時提案人之說明，其發言時間以十五分鐘爲限，但主席得酌量延長或減少。

第二十七條　議案表決方式採用無記名投票，但亦得採取舉手或起立方式。

省參議員對一議案之發言不得超過二次，每次不得超過十分鐘，但經主席特別許可者不在此限。

前項表決可、否之人數及議案之通過或否決，均須即時詳記，並由主席當場宣布。

第二十八條　議案被否決後在同一會期內不得再行提出。

第二十九條　議案與主席有關者主席應即迴避。

第三十條　每次會議完畢後須編就議事錄，於下次會議前分送各出席人員。

第三十一條　閉會後應將各種決議案製成報告，函由省政府轉咨內政部備案。

第三十二條　省參議會開會時祕書長列席，並配置祕書及其他職員，辦理會場事務。

第三十三條　議事日程所列報告事項中之前次會議紀錄由祕書處宣讀之。

第三十四條　省參議會之議案、詢問案及其他文件由祕書長呈經主席核准後始得發表。

第三十五條　本規則準用於院轄市之參議會。

第三十六條　本規則自公布之日施行。

省參議會祕書處組織規則　三十四年十一月二十七日行政院公布

第一條　本規則依省參議會組織條例第二十五條之規定訂定之。

第二條　省參議會祕書處(以下簡稱祕書處)依省參議會組織條例第二十三條之規定置祕書長一人，承議長之命掌理祕書處事務，監督、指揮所屬職員；祕書一人或二人，承祕書長之命辦理指定事務。

第三條　祕書處設議事、總務兩組，分掌左列各款事項：

(甲)議事組掌理左列事項：

(一)關於編製議事日程及會議紀錄事項，

(二)關於各種議案關係文件之編集事項，

(三)關於提案、決議案及審查報告整理之協助事項，

(四)關於會議及各審查會開會之準備及通知事項，

(五)關於參議員出席、缺席、表決計數及其他協助議事日程進行中一切事項，

(六)關於新聞之發表及新聞記者之接洽事項。

(乙)總務組掌理左列事項：

(一)關於電、文之收、發、撰擬、繕、校、翻譯及保管事項，

(二)關於典守印信事項，

(三)關於參議會預算、決算之編擬事項，

(四)關於款項出納事項，

(五)關於一切布置事項，

(六)關於物品購置及保管事項，
(七)關於出席、列席、旁聽等證章之製發等事項，
(八)關於參議員報到、登記事項，
(九)關於印刷事項，
(十)關於會議時之警衛事項，
(十一)其他庶務事項。

第四條　各組置主任一人，得由秘書兼任，主管本組事務；組員二人至四人，辦事員二人至六人，承組主任之命分辦事務；必要時得酌用雇員。

秘書處職員，除秘書長、秘書之派任應依省參議會組織條例第二十三條之規定辦理外，餘由秘書長呈請議長派充之。

第五條　秘書處職員，除應常川駐會辦事者外，以向各機關調用為原則，常川駐會之職員，不得超過本規則所定職員總額三分之一。

第六條　參議會之警衛由所在地之警察機關調用。

第七條　秘書處得自訂辦事細則。

第八條　本規則準用於院轄市市參議會秘書處。

第九條　本規則自公布日施行。